

ANALISA

1986 – 6

Perkaitan Strategi Nuklir

Perdebatan Masalah Strategi

Prakarsa Pertahanan Strategis atau
"Perang Bintang": Apa yang Dipergunjingkan?

Non-Próliferasi dan Zona Bebas Senjata Nuklir

Asia Tenggara sebagai Zona Bebas Senjata Nuklir:
Catatan atas Beberapa Masalah

Kepentingan Negara-negara Dunia Ketiga
dalam Pengawasan Senjata Nuklir

Senjata Konvensional dalam Strategi Nuklir



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Pande Radja SILALAH

Dewan Redaksi

Daed JOESOEF
Rufinus LAHUR
J. PANGLAYKIM
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOYUDO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
J. Soedjati DJIWANDONO

Redaksi Pelaksana

Pande Radja SILALAH
Medelina KUSHARWANTI
S. TJOKROWARDOJO
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Tata Usaha

Harga Rp 750,00 per eksemplar; langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim) Rp 9.000,00, untuk Mahasiswa Rp 6.750,00. Pesanan ke Biro Publikasi CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	418
Perdebatan Masalah Strategi <i>J. Soedjati DJIWANDONO</i>	421
Prakarsa Pertahanan Strategis atau "Perang Bintang". Apa yang Dipergunjingkan? <i>J. Soedjati DJIWANDONO</i>	435
Non-Proliferasi dan Zona Bebas Senjata Nuklir <i>A.R. SUTOPO</i>	452
Asia Tenggara sebagai Zona Bebas Senjata Nuklir: Catatan atas Beberapa Masalah <i>J. Soedjati DJIWANDONO</i>	474
Kepentingan Negara-negara Dunia Ketiga dalam Pengawasan Senjata Nuklir <i>J. Kusnanto ANGGORO</i>	483
Senjata Konvensional dalam Strategi Nuklir <i>A.R. SUTOPO</i>	503

Pengantar Redaksi

Dalam ANALISA terbitan bulan Februari 1986 yang lalu telah dimuat serangkaian tulisan mengenai beberapa pokok pikiran dalam bidang strategi nuklir, khususnya strategi nuklir negara-negara adikuasa, masalah-masalah yang berkaitan dengan pembatasan senjata nuklir maupun efeknya terhadap suatu kawasan dunia tertentu, dan persoalan-persoalan yang berhubungan dengan proliferasi senjata nuklir. Sebagai kelanjutan dari persoalan-persoalan strategi nuklir itu, ANALISA terbitan bulan Juni 1986 ini menyuguhkan enam tulisan lainnya sebagai suatu rangkaian usaha untuk lebih memahami masalah penting tersebut, seperti dijanjikan oleh Redaksi.

Telah lebih dari 40 tahun dunia kita hidup berdampingan dengan senjata-senjata nuklir. Meskipun dalam kurun waktu itu dilaporkan adanya sejumlah insiden yang hampir melibatkan penggunaan senjata nuklir dalam suatu konflik bersenjata, dalam kenyataannya senjata nuklir belum pernah dipergunakan dalam suatu peperangan sejak pemboman Hiroshima dan Nagasaki. Dari sebab itu terdapat suatu anggapan bahwa tidak terjadinya perang nuklir dan konflik global untuk empat dasawarsa terakhir ini adalah berkat berfungsinya strategi penangkalan nuklir. Tetapi benarkah strategi penangkalan nuklir itu telah beroperasi dengan berhasil? Tulisan pertama dalam edisi ini oleh J. Soedjati DJIWANDONO, "Perdebatan Masalah Strategi," mengulas pokok masalah yang kini gencar diperdebatkan dalam strategi nuklir, berkaitan dengan relevansi teori strategi penangkalan itu.

Salah satu segi pembicaraan mengenai strategi pertahanan pada umumnya dan strategi nuklir pada khususnya adalah efektivitas persenjataan untuk mencapai sasaran yang hendak dihancurkan sebagai bagian dari syarat untuk menjamin tercapainya tujuan yang dikehendaki. Teknologi yang dipergunakan dalam sistem persenjataan (strategis) negara-negara nuklir telah memungkinkan, sekurang-kurangnya menurut perhitungan-perhitungan teoretis berdasarkan percobaan-percobaan yang mereka lakukan, untuk menghancurkan kekuatan strategis lawan di tempatnya. Karena itu, pada dasarnya sistem persenjataan strategis, khususnya jenis-jenis yang berpangkalan tetap seperti

ICBM, sesuatu negara dewasa ini adalah rawan terhadap senjata lawan. Untuk mengatasi kerawanan itu, serangkaian usaha dilakukan, misalnya dengan memperkeras "silo," memencarkan dan mengubah-ubah tempat pangkal rudal seperti program MX Amerika Serikat, dan mencegat serta menghancurkan senjata lawan ketika masih berada di perjalanan. Mengenai yang terakhir ini, Amerika Serikat kini sedang mengembangkan penelitian-penelitian sistem pertahanan aktif dengan tujuan mampu menghancurkan rudal-rudal Soviet jika ditujukan ke sasaran-sasaran di Amerika Serikat atau mungkin juga ke negara sekutunya. Program ini, yang disebut "Strategic Defence Initiative (SDI)," telah menjadi perdebatan serius dan mempengaruhi perundingan pengawasan senjata nuklir di antara kedua negara adikuasa. Tulisan kedua berjudul "Prakarsa Pertahanan Strategis atau 'Perang Bintang': Apa yang Dipergunjingkan?" oleh J. Soedjati DJIWANDONO membahas tentang perdebatan mengenai SDI dan implikasi-implikasinya terhadap perlombaan senjata di masa depan.

Jika pembicaraan mengenai strategi nuklir dua negara adikuasa saja sudah cukup rumit, masalahnya akan lebih rumit lagi karena di luar dua negara adikuasa masih terdapat beberapa negara lainnya yang memiliki senjata nuklir, yaitu Inggris, Prancis dan RRC. Padahal senjata nuklir bukan sekedar senjata biasa dan jika dipergunakan dalam suatu peperangan baik karena alasan bela diri maupun karena keinginan mencapai tujuan tertentu, akibat langsung dan jangka panjangnya tidak terperikan. Selain itu, terdapat anggapan bahwa makin banyak negara yang memiliki persenjataan nuklir berarti akan makin besar pula kemungkinan terjadinya insiden penggunaan senjata nuklir, baik secara sengaja maupun tidak sengaja, baik oleh pihak berwenang (negara) maupun oleh yang tidak berwenang (misalnya kelompok teroris) yang dapat menguasai jenis persenjataan itu. Karena itu masyarakat internasional berusaha untuk sebesar mungkin mencegah terjadinya proliferasi senjata nuklir sementara pemanfaatan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai dikembangkan. Dua usaha yang kini menonjol dalam upaya ini adalah apa yang ditempuh melalui Persetujuan Non-Proliferasi dan pembentukan Zona Bebas Senjata Nuklir. Masalah ini dibicarakan dalam tulisan ketiga oleh A.R. SUTOPO berjudul "Non-Proliferasi dan Zona Bebas Senjata Nuklir."

Mengenai upaya pembentukan Zona Bebas Senjata Nuklir (ZBSN) sebagai cara untuk mencegah proliferasi, gagasan-gagasan telah diajukan untuk menjadikan berbagai kawasan dunia sebagai wilayah bebas senjata nuklir. Tetapi hingga kini baru satu kawasan dunia yang dihuni manusia yang berhasil -- meskipun dalam pengertian relatif -- mewujudkan gagasan itu, yaitu kawasan Amerika Latin. Mengingat banyaknya jumlah kawasan yang diusulkan untuk dijadikan sebagai ZBSN, bahkan beberapa di antaranya diajukan lebih dahulu daripada Amerika Latin, keadaan ini menunjukkan adanya persoalan-persoalan yang tidak mudah diatasi dalam usaha membentuk ZBSN oleh sesuatu

kawasan. Masalah ini memang tidak dapat dilepaskan sama sekali dari konteks politik dan keamanan kawasan bersangkutan. Tulisan J. Soedjati DJI-WANDONO mengenai "Asia Tenggara sebagai Zona Bebas Senjata Nuklir: Catatan atas Beberapa Masalah" membahas beberapa persoalan yang berkaitan dengan usaha untuk menjadikan Asia Tenggara sebagai ZBSN.

Dari satu segi, Persetujuan Non-Proliferasi dan gagasan mengenai ZBSN merupakan cerminan dari kepentingan-kepentingan negara-negara non-nuklir, khususnya negara-negara Dunia Ketiga, tidak saja pada persoalan-persoalan kedaulatan wilayah dan keamanan nasional dalam pengertian militer, tetapi juga pada bidang-bidang pembangunan sosial dan ekonominya. Sementara banyak negara Dunia Ketiga menghadapi kesulitan biaya untuk pembangunan dari sumber-sumber domestik dan internasional, anggaran militer dunia, termasuk untuk program persenjataan nuklir, menduduki porsi yang sangat besar. Kendati negara-negara Dunia Ketiga secara vokal menyuarakan kehendaknya mengenai perlucutan dan pengawasan senjata, mereka tidak banyak berbuat efektif untuk itu. Dalam hal non-proliferasi nuklir, masih terdapat sejumlah negara yang memilih pintu pilihan nuklir tidak tertutup sedangkan negara-negara yang telah bersenjata nuklir terus meningkatkan jumlah atau mutu, atau kedua-duanya, persenjataan nuklirnya. Dalam hal persenjataan konvensional, negara-negara nuklir menjadi pemasok terbesar dalam transfer persenjataan ke negara-negara Dunia Ketiga. J. Kusnanto ANG-GORO membahas masalah-masalah itu dalam tulisannya berjudul "Kepentingan Negara-negara Dunia Ketiga dalam Pengawasan Senjata Nuklir."

Tetapi transfer senjata konvensional modern ke negara-negara Dunia Ketiga juga merupakan salah satu akibat dari usaha modernisasi dan peningkatan kekuatan konvensional oleh negara-negara nuklir sendiri. Meskipun senjata nuklir telah menjadi bagian tak terpisahkan dari strategi pertahanan dan militernya, negara-negara nuklir masih terus meningkatkan kekuatan konvensionalnya guna memenuhi fungsi-fungsi dalam mencapai tujuan-tujuan tertentu. A.R. SUTOPO membicarakan kaitan antara senjata konvensional dan strategi nuklir itu dalam karangan terakhir berjudul "Senjata Konvensional dalam Strategi Nuklir."

Itulah beberapa pokok masalah yang dimuat dalam ANALISA terbitan ini. Seperti halnya dengan terbitan bulan Februari yang lalu, terbitan kali ini juga dimaksudkan untuk lebih mengenalkan masalah-masalah strategi nuklir kepada masyarakat luas.

Perdebatan Masalah Strategi

J. Soedjati DJIWANDONO

Dewasa ini di dunia Barat telah menjadi suatu *conventional wisdom* bahwa strategi penangkalan nuklir (*nuclear deterrence*) telah beroperasi dengan berhasil. Selama empat dasawarsa tidak terjadi perang nuklir. Tetapi benarkah demikian? Benarkah tidak terjadinya perang nuklir disebabkan oleh berhasilnya strategi penangkalan nuklir? Ataukah kedua hal itu sekedar keinsidensi tanpa adanya kaitan kausalitas?

Itulah salah satu isu yang menonjol yang telah menjadi bahan perdebatan dalam masalah strategi. Strategi ataupun politik keamanan dan pertahanan baik Timur maupun Barat yang saling berhadapan, yang merupakan bagian yang sangat penting, walaupun tidak malahan yang utama, dari hubungan Timur – Barat, maupun berbagai konsep dan pemikiran yang mendasarinya, tidak selamanya mencerminkan konsensus nasional. Tantangan dan kecemasan selalu dihadapi yang datang dari berbagai kalangan.

Dalam beberapa hal dan sampai taraf tertentu, perdebatan yang ditimbulkannya dapat membantu menjernihkan persoalan, mematangkan pemikiran, dan mendorong perubahan-perubahan. Tetapi tidak selalu perdebatan menumbuhkan konsensus. Dalam beberapa hal perdebatan berlangsung terus tiada akhirnya. Dan sementara kelompok begitu teguh berpegang pada pendiriannya sehingga timbullah berbagai gerakan yang mendukungnya. Ini terjadi terutama kalau pandangan-pandangan yang dianutnya tidak sejalan dengan kebijaksanaan strategi yang resmi dijalankan oleh pemerintah mereka. Mereka terus melangsungkan dan meningkatkan gerakan dan aksi-aksinya agar sedikit banyak mempunyai pengaruh atas kebijaksanaan yang ditempuh oleh pemerintah-pemerintah yang bersangkutan, dan pada akhirnya mungkin mengubahnya sehingga sejalan dengan pandangan dan kehendak mereka.

Itulah latar belakang berbagai gerakan yang telah giat selama bertahun-tahun terutama di Eropa Barat seperti CND (*Campaign for Nuclear Disarmament*), *Peace Movement* (Gerakan Perdamaian), *Nuclear Freeze Movement* (Pembekuan Nuklir), dan sebagainya. Meskipun yang menjadi latar belakang utama adalah perbedaan dalam hal persepsi, asumsi, dan harapan, perdebatan dalam masalah-masalah strategi sebagian juga berkaitan dengan perbedaan dalam kepentingan politik ataupun kepentingan-kepentingan lain.

Dalam tulisan yang serba singkat ini hendak disoroti beberapa isu yang dianggap menonjol yang menjadi bahan perdebatan dalam masalah-masalah strategi nuklir, yang sebenarnya telah menyangkut berbagai aspek secara luas dan kompleks. Masalah-masalah itu akan didekati terutama sebagai masalah strategi terlepas dari kepentingan politik atau kepentingan lain yang tidak begitu langsung berkaitan dengan masalah strategi. Pemikiran-pemikiran yang mendasari perdebatan itu hendak disoroti dari segi nilai-nilai yang intrinsik.

Kiranya tidak banyak membantu menjernihkan persoalan, misalnya, mengupas Gerakan Perdamaian semata-mata atas dasar prasangka atau tuduhan bahwa gerakan itu didalangi oleh kaum komunis dan Uni Soviet, kebetulan kelihatan sesuai atau sejajar dengan kepentingan Soviet, mungkin lebih menguntungkan kepentingan Soviet, dan sebab itu tidak mustahil dimanfaatkan oleh Uni Soviet. Pendekatan semacam itu akan menjauhkan kita dari inti persoalan strategi, meskipun bagi mereka yang lebih berkepentingan untuk menyoroti politik Soviet, justru kemungkinan peranan Soviet dalam gerakan itu yang menjadi inti persoalan.¹

Perdebatan strategi sebenarnya terjadi baik di dunia Barat maupun Timur. Tetapi tentu saja sifat dan tarafnya berbeda. Jika di Barat hal itu terjadi secara jauh lebih luas dan terbuka karena sistem sosial-politiknya yang lebih terbuka, di Uni Soviet atau negara-negara komunis lainnya perdebatan itu berlangsung secara jauh lebih terbatas dan tertutup. Perdebatan itu terutama terbatas pada kalangan yang lebih kecil seperti para akademisi, perwira tinggi militer, dan tokoh-tokoh politik yang sedikit banyak mempunyai kedudukan yang berkaitan dengan masalah strategi tetapi tanpa dukungan massal yang berarti. Lagi pula, "perdebatan" atau pembahasan dalam masalah-masalah strategi sebagaimana halnya dengan masalah-masalah kebijaksanaan lainnya, umumnya terjadi *sebelum* sesuatu kebijaksanaan diputuskan oleh yang berkuasa, khususnya Partai Komunis (Politbiro) dan dilaksanakan oleh pemerintahnya. Oleh karena itu gejala-gejala perbedaan paham dan perdebatan apalagi yang didukung oleh gerakan-gerakan kelompok ataupun massal hampir sama sekali tidak kita lihat

¹Lihat misalnya, Wynfred Joshua, "Soviet Manipulation of the European Peace Movement," *Strategic Review* (Winter 1983) : hal. 9-18.

di Uni Soviet ataupun negara-negara komunis lainnya. Manakah yang lebih baik tidak menjadi perhatian tulisan ini.

II

Kita mulai dengan masalah yang disebut pada pembukaan tulisan ini, yang telah menjadi bahan perdebatan yang mendasar dalam masalah strategi di dunia Barat. Strategi penangkalan yang merupakan warisan dari pemikiran klasik itu, bukan saja di kalangan pemerintahan yang telah terikat pada strategi itu sejak permulaan tetapi bahkan di kalangan oposisi, akademisi, dan kalangan yang lebih luas lagi, telah menjadi semacam kepercayaan, keyakinan, atau ideologi. Bahkan di antara mereka yang menentang perlombaan senjata, menentang SDI,² ataupun penempatan rudal jarak menengah Cruise dan Pershing II di Eropa Barat, kebanyakan tetap berpegang pada strategi penangkalan. Kalaupun terjadi perdebatan di antara mereka ini, para pendukung strategi penangkalan, perdebatan itu akan berkisar pada masalah efektivitas penangkalan, peningkatan kredibilitas penangkalan, dan sebagainya, tanpa mempertanyakan strategi penangkalan itu sendiri sebagai suatu strategi.

Di sini kita tidak akan membahas perdebatan seperti itu. Yang menjadi perhatian kita adalah penangkalan nuklir itu sebagai suatu strategi atau pokok kebijaksanaan keamanan dan pertahanan. Dalam hal ini dapat kita bedakan antara tiga pandangan utama. Pertama adalah pandangan mereka yang menentang strategi penangkalan nuklir dari segi asumsi-asumsi dasarnya yang dianggap tidak benar atau tidak tepat sehingga sebagai suatu kebijaksanaan strategi penangkalan nuklir tidak mempunyai arti dan tidak sepadan dengan biaya dan risiko-risikonya. Kedua adalah pandangan yang menentang strategi penangkalan nuklir atas dasar pertimbangan moral. Dan ketiga adalah pandangan mereka yang menganggap strategi penangkalan nuklir tidak mencukupi untuk menandingi Uni Soviet yang tidak menganut strategi yang sama.

Dari segi pandangan pertama, strategi penangkalan nuklir berdasarkan atas beberapa asumsi, meskipun tidak pernah dinyatakan dengan tegas dan jelas, dan di antara para penganutnya tidak pernah dipersoalkan. Mempersoalkan asumsi-asumsi dasar dari strategi penangkalan nuklir, yang kelihatannya telah dianggap sebagai kebenaran yang tidak bisa diganggu-gugat dan yang diterima begitu saja, memang berarti menolak keseluruhan strategi itu. Dan jika asumsi-asumsi dasar itu dikaji dengan teliti, akan ternyata bagaimana rapuhnya sebenarnya strategi penangkalan nuklir itu.

Asumsi utama dari strategi penangkalan nuklir itu adalah bahwa para pemimpin Soviet, baik penguasa partai maupun pemerintahan, dapat diharapkan

²Lihat tulisan berikut tentang SDI.

akan selalu bertindak sebagai manusia-manusia yang rasional, berakal sehat dan bijaksana, sekurang-kurangnya menurut ukuran AS.³ Mungkin lebih tepat untuk dikatakan bahwa para pemimpin Soviet dapat diharapkan akan bersikap, berpikir, dan bertindak menurut ukuran-ukuran yang serba ideal menurut para pemimpin AS, ukuran-ukuran yang mereka sendiri inginkan tetapi yang tentu saja tidak selalu, apalagi sepenuhnya, dapat dipenuhi oleh pimpinan mana pun, termasuk pimpinan AS sendiri.

Itu berarti bahwa pemimpin-pemimpin Soviet akan menghargai keselamatan nasional rakyatnya lebih dari tujuan-tujuan lainnya; bahwa mereka akan mempunyai informasi secukupnya dan atas dasar itu mereka akan dengan saksama memperhitungkan segala kemungkinan konsekuensi dan segala keuntungan dan kerugian dari berbagai alternatif kebijaksanaan yang dapat dipilihnya untuk ditempuh dalam sesuatu krisis. Dan akhirnya, mereka akan senantiasa berhati-hati terhadap persenjataan nuklir karena kesadaran mereka akan akibat yang menghancurkan dari penggunaan persenjataan itu bagi dunia dan umat manusia. Oleh sebab itu mereka akan terkendalikan oleh kekuatan penangkalan nuklir AS.

Tetapi dalam kenyataannya manusia mana pun tidak selalu dan tidak dalam segala hal bersikap, berpikir, dan bertindak rasional dan bijaksana. Dalam keadaan krisis, yang tidak mustahil disertai suasana panik, kecenderungan akan lebih besar ke arah sikap dan tindakan yang tidak rasional, tidak sehat, dan tidak masuk akal. Lagi pula, dalam sejarah telah sering kita lihat bahwa pimpinan negara lebih mementingkan kebanggaan, kebesaran, dan kehormatan bangsa dan negara daripada keselamatan nasional. Dan asumsi bahwa pimpinan Soviet dapat diharapkan untuk tidak bertindak demikian tidak sesuai dengan anggapan luas di Barat bahwa kebijaksanaan mereka lebih dilandasi oleh pertimbangan-pertimbangan ideologi, bahwa mereka tidak menghargai hidup manusia, apalagi sebagai individu; bahwa pimpinan Soviet kerap kali bersifat "adventuristik."

Sulit juga diharapkan bahwa pimpinan Soviet akan selalu mempunyai informasi, khususnya tentang kemampuan dan intensi-intensi AS, yang tepat, apalagi sifat kabur memang merupakan bagian dari strategi penangkalan nuklir, kecuali kesan adanya kemampuan membalas dan kemauan untuk mempergunakannya, yang menjadi bagian yang hakiki dari strategi penangkalan, termasuk penangkalan nuklir. Kurangnya informasi yang tepat mengandung kemungkinan besar terjadinya salah paham, salah perhitungan, salah persepsi, yang mengandung bahaya pecahnya perang secara tidak sengaja.

³Lihat pembahasan dalam James A. Stegenga, "Nuclear Deterrence : Bankrupt Ideology," *Policy Sciences*, vol. 16, no. 2 (November 1983) : hal. 127-137.

Tambahan pula, faktor informasi itu, terlepas dari masalah ketepatannya, masih akan dipersulit pula oleh tidak adanya kepastian bahwa para pemimpin Soviet tidak menghadapi masalah komunikasi dalam jajaran komando dan masalah penguasaan atas jajaran komando yang berada di bawah. Masalah ini akan menjadi serius dalam situasi krisis dan dapat mempunyai akibat yang fatal. Sistem komunikasi atau komando yang mana pun mengandung risiko "breakdown" atau macet.

Karena penangkalan nuklir berintikan ancaman pembalasan jika terjadi serangan, dapat dipertanyakan pula apakah ancaman hukuman akan dapat menjamin sikap dan tindakan yang diinginkan pada pihak lawan daripada suatu hadiah atau keuntungan. Dalam bahasa kiasan, apakah "stick" (pentung) akan selalu lebih efektif daripada "carrot" (wortel) untuk mendorong seekor lembu atau binatang lain yang sedang mendorong gerobak atau kereta ?

Jelaslah bahwa asumsi-asumsi yang melandasi penangkalan nuklir mengandung banyak ketidakpastian. Dan sesuai apa yang dikenal dengan Hukum Murphy (Whatever can go wrong will), kegagalan penangkalan nampaknya adalah soal waktu belaka. Mungkin itulah sebabnya mengapa dalam sejarah apa yang diandalkan sebagai strategi penangkalan pada mulanya nampak berhasil untuk sementara waktu, tetapi akhirnya pada suatu saat gagal. Peperangan-peperangan yang terjadi di masa lalu sering dijelaskan demikian.

Oleh sebab itu mengandalkan penangkalan nuklir untuk menjaga perdamaian dunia mungkin bukan suatu kebijaksanaan yang tepat. Bahwa hingga saat ini tidak atau belum terjadi perang nuklir belum membuktikan bahwa penangkalan nuklir telah berhasil. Tidak terdapat bukti-bukti yang meyakinkan adanya hubungan kausalitas (sebab-akibat) antara diterapkannya strategi penangkalan nuklir dan tidak terjadinya perang nuklir selama ini. Paling banter dapat dikatakan bahwa penangkalan nuklir belum gagal,⁴ karena memang tidak pula terdapat bukti kegagalannya. Dan jika pada suatu saat terjadi betul perang nuklir mungkin sekali sebagai akibatnya kebanyakan dari kita tidak ada lagi di dunia ini untuk memperdebatkan masalah itu. Tetapi empat dasawarsa bukanlah masa yang panjang dalam hubungan antarbangsa. Menepuk dada karena menganggap penangkalan nuklir telah berhasil merupakan sikap yang tergesa-gesa.

III

Sebenarnya, jika sulit kita terima bahwa tidak atau belum terjadinya perang nuklir hingga saat ini disebabkan oleh berhasilnya penangkalan nuklir, akan su-

⁴Gerald Segal, "Strategy and Survival," dalam *Nuclear War & Nuclear Peace* (London : The Macmillan Press, 1983): hal. 19.

lit juga kita terima bahwa terjadinya perang nuklir pada suatu saat di masa depan disebabkan oleh kegagalan penangkalan nuklir. Meskipun terjadinya perang di masa lalu, seperti telah disinggung sebelumnya, sering diartikan sebagai akibat kegagalan atau runtuhnya strategi penangkalan, sebab-sebab yang sebenarnya dari sesuatu peperangan tidak selalu mudah dilacak dan tidak harus berkaitan dengan strategi penangkalan. Perang Dunia I adalah salah satu contoh.

Sebenarnya, *mutatis mutandis*, tidak terjadinya perang nuklir hingga saat ini, kalau tidak karena berhasilnya penangkalan nuklir, mungkin sekali karena sebab-sebab lainnya. Nampaknya tidak mustahil bahwa penangkalan nuklir justru tidak ada relevansinya dengan kenyataan bahwa hingga saat ini tidak atau belum terjadi perang nuklir.

Dalam konteks inilah kita periksa asumsi yang sebenarnya paling mendasar, lebih penting dari sederetan asumsi-asumsi yang hingga sekarang kita soroti. Asumsi itu ialah bahwa tanpa penangkalan nuklir AS, Uni Soviet pasti telah menyerang Eropa Barat atau AS sendiri. Jika asumsi ini tidak benar, maka jelas bahwa penangkalan nuklir sebenarnya tidak mempunyai relevansi sama sekali dengan perdamaian, sekurang-kurangnya dengan ada atau tidak adanya perang nuklir. Tidak mustahil bahwa tidak terjadinya perang nuklir hingga saat ini justru membuktikan bahwa asumsi itu tidak benar.

Menarik sekali bahwa asumsi demikian, sekurang-kurangnya secara implisit, juga diterima bahkan oleh mereka yang menentang penangkalan nuklir atas dasar penolakan atau keragu-raguan mereka terhadap sebarisan asumsi yang berkisar pada soal rasionalitas di atas, maupun oleh mereka, sekurang-kurangnya sebagian dari mereka, yang menentangnya atas dasar pertimbangan moral dan apalagi yang menolaknya atas dasar pertimbangan bahwa penangkalan nuklir tidak memadai untuk menghadapi "ancaman Soviet," yang justru menjadi asumsi dasar yang kini kita bicarakan. Kelompok yang pertama, atas dasar keraguan mereka terhadap asumsi-asumsi yang berkisar pada rasionalitas menolak penangkalan nuklir sebagai suatu kebijaksanaan keamanan yang kemungkinan sekali akan gagal. Tetapi karena mereka menerima ancaman Soviet yang kini terutama berwujud kemungkinan serangan rudal balistik Soviet, bersedia mempertimbangkan sebagai salah satu cara menanggulangnya suatu sistem pertahanan terhadap rudal-rudal balistik Soviet itu.⁵ Sebab itu tidak mengherankan bahwa pandangan seperti ini, kendati penolakannya terhadap penangkalan nuklir, dapat menerima program SDI, yang sekurang-kurangnya pada permulaannya justru dilontarkan untuk meninggalkan strategi penangkalan nuklir.

⁵Stegenga, "Nuclear Deterrence," hal. 141.

Begitu pula dengan mereka yang menolak penangkalan nuklir atas dasar pertimbangan moral.⁶ Masalah ancaman Soviet ini akan kita bicarakan tersendiri kemudian dalam tulisan ini. Lebih dahulu kita soroti pandangan mereka yang menolak strategi penangkalan nuklir atas dasar pertimbangan moral. Pada intinya mereka ini menganggap bahwa walaupun penggunaan kekerasan atas dasar teori perang adil (*just war*) dapat dibenarkan dalam batas-batas tertentu, dalam arti dengan tujuan yang terbatas, kerusakan yang terbatas, dan kepastian tentang tercapainya sesuatu tujuan yang baik dan adil, batasan-batasan ini sulit diwujudkan dengan persenjataan nuklir. Lebih penting lagi, jika membunuh berjuta manusia, karena kekuatan menghancurkan yang dahsyat dari senjata nuklir, tidak bisa dibenarkan secara moral, maka mengancam untuk melakukan hal itu, yang merupakan hakikat dari penangkalan nuklir, juga tidak dapat dibenarkan secara moral. Sebab itu atas dasar pertimbangan moral, bahkan memiliki senjata nuklir itu sendiri untuk kepentingan itu tidak bisa dibenarkan. Anjuran mereka ialah penggunaan sistem pertahanan yang non-nuklir.

Sebenarnya, ancaman penggunaan kekerasan juga bertentangan dengan Piagam PBB, khususnya Artikel 2 (4) yang sebagian berbunyi sebagai berikut : "Semua anggota harus menghindari diri dalam hubungan internasional mereka dari ancaman atau penggunaan kekerasan terhadap integritas teritorial atau kemerdekaan politik sesuatu negara, ..." Lagi pula, penangkalan nuklir sebenarnya berarti menyanderakan jutaan penduduk. Ancaman yang terkandung dalam penangkalan nuklir itu lebih tidak bisa dibenarkan lagi karena dalam strategi NATO *flexible response* (tanggapan luwes) terkandung unsur penggunaan nuklir bahkan meskipun yang dihadapi adalah ancaman dalam bentuk konvensional, artinya non-nuklir. Inilah prinsip *nuclear first use*. Prinsip ini menjadi unsur strategi NATO, sedang Uni Soviet sendiri telah secara resmi menegaskan niatnya untuk tidak menjadi negara yang pertama menggunakan senjata nuklir dan mengajak AS untuk berbuat yang sama.

Meskipun demikian pernyataan Soviet itu umumnya di Barat tidak ditanggapi serius. Walaupun pernyataan Soviet untuk tidak menjadi negara yang pertama mempergunakan senjata nuklir itu dianggap serius, hal itu mungkin dipandang di Barat sebagai tidak begitu relevan, sebab bentuk ancaman Soviet yang utama, terutama bagi Eropa Barat, sejak semula adalah kekuatan konvensional Soviet (kini Pakta Warsawa) yang selalu dianggap lebih unggul dari kekuatan Eropa Barat. Inilah latar belakang pembentukan NATO. Untuk menghadapi kekuatan konvensional Soviet itulah, jika diperlukan, dipersiap-

⁶Lihat *ibid.*, hal. 136-143; lihat juga Rev. J. Bryan Hehir, "Moral Issues in Deterrence Policy," dan George Sher, "The U.S. Bishops' Position on Nuclear Deterrence : A Moral Assessment," dalam *The Security Gamble : Deterrence Dilemmas in the Nuclear Age*, ed. Douglas MacLean (New Jersey : Rowman & Allanheld, Publishers, 1984): hal. 53-82.

kan penggunaan senjata nuklir, yang dikategorikan sebagai senjata nuklir "taktis," yang berarti *nuclear first use* dan yang menjadi bagian dari strategi *flexible response*.

Tidak adanya tanggapan yang positif, apalagi pernyataan yang serupa dari Barat yang berisi penyangkalan terhadap prinsip *nuclear first use*, adalah salah satu pencerminan tidak atau kurang adanya saling kepercayaan antara AS dan Uni Soviet, yang senantiasa mewarnai hubungan kedua negara adikuasa itu dan yang telah menghalangi setiap gagasan atau usaha untuk mencapai persetujuan antara keduanya hampir dalam setiap bidang, terutama dalam bidang strategi. Hal itu juga merupakan salah satu pencerminan kurangnya saling pengertian antara kedua negara. Oleh sebab itu masalah strategi Soviet juga selalu menjadi bahan perdebatan dan ketidaksepakatan.

IV

Di sini kita sampai pada pandangan ketiga yang menolak penangkalan nuklir atas dasar interpretasi tertentu tentang strategi nuklir Soviet. Terutama berdasarkan pengalaman sejarahnya yang penuh dengan serangan dari luar, bahkan sejak zaman Tsar Uni Soviet selalu mempunyai obsesi tentang ancaman terhadap keamanan nasional dan integritas teritorialnya. Ini diperkuat oleh ideologi Marxisme-Leninisme, khususnya setelah dikembangkan oleh Stalin dalam teorinya tentang "sosialisme di satu negeri" dan "pengepungan kapitalisme." Pembentukan apa yang dinamakan "cordon sanitaire," yaitu pengamanan perbatasannya dengan terjaminnya pembentukan pemerintahan-pemerintahan yang "bersahabat" di sekitar perbatasannya, merupakan tujuan utama politik luar negeri Soviet. Ini sebagian menjelaskan -- walaupun tidak membenarkan -- "ekspansi" dan dominasi Soviet di Eropa Timur menjelang, selama, dan sesudah Perang Dunia II, dan sampai taraf tertentu juga di Afghanistan dewasa ini.

Antara lain karena latar belakang sejarah itulah mengapa strategi nuklir Soviet dititikberatkan pada segi pertahanan atau defensif. Dengan asumsi bahwa jika terjadi perang, peperangan itu akan dimulai oleh "agresi kaum imperialis" (kini AS), strategi keamanan dan pertahanannya ditujukan untuk mencegah agar kaum agresor tidak memperoleh kemenangan. Sistem pertahanan Soviet itu meliputi pertahanan darat, udara, dan pertahanan sipil, yang di Barat dianggap sangat kuat dan canggih. Inilah yang dikenal dengan *strategy by denial*.⁷

Tetapi di Barat titik berat pada pertahanan itu umumnya diinterpretasikan sebagai upaya Soviet untuk *survive*, atau selamat dari peperangan nuklir. Lebih

⁷Baca tulisan terdahulu oleh J. Kusnanto Anggoro, "Strategi Penangkalan Nuklir Uni Soviet," *Analisa*, XV, no. 2 (Februari 1986) : hal. 95-114.

jauh lagi *strategy for survival* itu diartikan sebagai strategi untuk memenangkan perang. Oleh sebab itu terdapat anggapan di Barat bahwa Uni Soviet sebenarnya masih dengan setia menganut strategi dan konsep perang dalam pengertian Clausewitz, yaitu bahwa perang adalah lanjutan dari politik, sebagai alat politik, dan strategi ditujukan untuk memenangkan peperangan dalam arti mencapai sesuatu tujuan politik.

Sebaliknya telah menjadi pandangan yang umum di Barat bahwa karena perkembangan persenjataan nuklir perang tidak lagi dapat dipergunakan sebagai alat politik, sedang strategi tidak lagi ditujukan pada tercapainya kemenangan. Sebaliknya, karena daya penghancuran persenjataan nuklir yang dahsyat, strategi kini ditujukan pada pencegahan perang, karena dalam suatu peperangan nuklir tidak akan mungkin lagi tercapai suatu kemenangan, sekurang-kurangnya dalam arti konvensional sebelum perkembangan senjata nuklir. Lebih dari itu, bukan hanya negara-negara yang langsung terlibat perang, tetapi cepat atau lambat seluruh dunia dan umat manusia akan mengalami kehancuran karena radiasi.

Di Barat strategi pencegahan perang nuklir itu telah diusahakan melalui penangkalan nuklir, yang berintikan MAD (*Mutual Assured Destruction*). Dasar pemikirannya adalah bahwa perang bisa dicegah jika dan apabila kedua belah pihak, AS dan Uni Soviet, telah mencapai keseimbangan, dan masing-masing memiliki kemampuan untuk melakukan balasan meskipun telah menderita serangan pertama, dan mengenakan kehancuran pada pihak penyerang lebih dari keuntungan yang diharapkan akan diperoleh dari serangannya. Strategi penangkalan nuklir itu dengan demikian berarti bahwa kedua belah pihak saling mengancam untuk menghancurkan jika pihak lawan lebih dulu menyerangnya. Dari sinilah berasal sebutan *balance of terror* untuk menggambarkan keseimbangan kekuatan antara kedua negara adikuasa.

Tentu saja strategi penangkalan nuklir seperti itu hanya bisa berlaku, di samping asumsi-asumsi seperti diuraikan di atas, jika kedua belah pihak saling menerapkannya. Pihak Uni Soviet sendiri tidak pernah menyatakan dengan jelas bahwa mereka juga menerapkan strategi penangkalan nuklir semacam itu. Tetapi pada umumnya dianggap bahwa dengan menandatangani persetujuan-persetujuan tentang pengawasan dan perlucutan senjata dengan AS seperti perjanjian SALT I dan SALT II, Uni Soviet sebenarnya secara implisit menerima bukan saja telah tercapainya keseimbangan strategis dengan AS, tetapi juga asas penangkalan nuklir dan MAD.

Meskipun demikian, sementara kalangan di Barat meragukan hal ini. Mereka beranggapan bahwa Uni Soviet tidak menganut strategi penangkalan nuklir dan asas MAD, melainkan menganut pandangan bahwa tidak saja ia dapat selamat (*survive*) dari perang nuklir tetapi juga bahwa perang nuklir dapat di-

menangkan (*winnable*). Pengembangan kekuatan pertahanan seperti dikemukakan di atas yang disertai dengan pembangunan kekuatan ofensif (khususnya ICBM) secara besar-besaran dengan kualitas yang semakin meningkat dianggap merupakan pencerminan strategi Soviet untuk tidak saja selamat dari peperangan nuklir tetapi juga untuk melakukan *disarming first strike* (serangan pertama yang melumpuhkan kemampuan membalas lawan) dan memenangkan peperangan.

Jika demikian halnya, maka strategi penangkalan nuklir AS yang berintikan asas MAD tidak memadai, bukan saja karena strategi itu tidak dapat mencegah perang tetapi juga tidak akan menjamin *survival* apalagi kemenangan jika peperangan terjadi karena serangan pertama Soviet. Oleh sebab itu dirasa perlu bahwa AS meninggalkan strategi penangkalan nuklir dan menyesuaikan strateginya dengan strategi Soviet. Kalaupun strategi penangkalan masih diberlakukan, maka strategi yang diarahkan pada kemenangan juga memiliki nilai penangkalan, karena strategi ini mengancam Uni Soviet dengan kekalahan. Proses penyesuaian dengan strategi Soviet inilah yang di juluki *reverse convergence* atau konvergensi berbalik.⁸

Jika dengan konvergensi berbalik ini akan diterapkan lagi pemikiran strategi klasik dari Clausewitz, memang strategi ditujukan untuk meraih kemenangan dalam peperangan demi tercapainya suatu tujuan politik. Tujuan politik ini adalah kehancuran sistem dan negara Soviet itu sendiri.

Tujuan semacam itu memang didambakan sekurang-kurangnya oleh sekelompok unsur-unsur yang menganut garis keras ("kanan luar") yang juga terdapat dalam pemerintahan Reagan sekarang ini, di samping unsur-unsur lain yang berbeda pandangan. Keadaan ini sering mempersulit proses dalam pemerintahan AS untuk menentukan formula kebijaksanaan dalam menghadapi perundingan dengan Uni Soviet tentang pengawasan dan perlucutan senjata.⁹ Unsur-unsur ini memang tidak menghendaki adanya pengawasan dan perlucutan senjata. Sebaliknya mereka lebih berkepentingan dalam peningkatan perlombaan senjata yang akhirnya akan berakibat hancurnya perekonomian Soviet dan dengan itu kehancuran sistem dan rezim Soviet dari dalam sendiri.

⁸Gagasan ini dicetuskan oleh Dr. Colin S. Gray. Pembahasan tentang teori ini dapat dibaca dalam Donald W. Hanson, "Is Soviet Strategie Doctrine Superior?," *International Security*, vol. 7, no. 3 (Winter 1982/1983) : hal. 61-83. Teori *convergence* sendiri muncul sekitar tahun 1960-an. Menurut teori ini, terlihat gejala-gejala bahwa dalam beberapa hal dalam perkembangannya sistem Soviet semakin mendekati sistem Amerika sehingga pada suatu saat kemungkinan kedua sistem itu bertemu. Dalam gagasan *reverse convergence*, yang dianjurkan adalah kebalikan proses itu, AS menyesuaikan diri dengan Uni Soviet dalam hal strategi.

⁹Pembahasan tentang hal ini dapat dibaca dalam Strobe Talbott, *Deadly Gambits : The Reagan Administration and the Stalemate in Nuclear Arms Control* (London : Pan Books, 1984).

Mungkin sekali karena pengaruh unsur-unsur demikian bahwa pemerintahan Reagan, yang pada dasarnya memang berhaluan keras anti-komunis (lebih tepat anti-Soviet, karena sikap anti-komunis itu tidak lagi konsisten dalam hubungannya dengan RRC) dalam menghadapi Uni Soviet, sering memberi kesan tidak bersungguh-sungguh menghendaki tercapainya persetujuan dengan Uni Soviet tentang pengawasan dan perlucutan senjata, lebih-lebih mengingat ucapan-ucapannya yang sangat memusuhi Uni Soviet. Telah timbul kecurigaan bahwa dengan kedok perundingan-perundingan dengan Uni Soviet tentang pengawasan dan perlucutan senjata sebenarnya AS -- dan kemungkinan besar juga Uni Soviet -- hanya bersedia menandatangani persetujuan-persetujuan yang menguntungkan pihaknya sendiri. Dalam praktek memang hampir setiap persetujuan tentang pengawasan dan perlucutan senjata mengandung lobang-lobang atau peluang-peluang yang memungkinkan tetap dilaksanakan pengembangan dan peningkatan senjata yang tidak secara terang-terangan atau hanya secara samar-samar dibatasi atau dilarang oleh persetujuan-persetujuan itu, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Ini tentu saja berakibat dilanjutkannya perlombaan persenjataan yang tiada akhirnya. Dan jika demikian halnya, tujuan politik AS untuk menghancurkan Uni Soviet seperti disebutkan di atas dapat juga diusahakan tercapainya melalui perlombaan senjata yang akhirnya akan menghancurkan perekonomian Soviet, dan dengan demikian Uni Soviet sendiri.

V

Jika demikian halnya, siapa mengancam siapa sebenarnya? Yang jelas dengan jumlah dan tingkat persenjataan yang tidak terperikan daya penghancurannya pada kedua belah pihak, AS dan Uni Soviet, yang saling berhadapan dan bermusuhan, situasi ancam-mengancam antara keduanya telah menjadi suatu kenyataan hidup yang tampak mempunyai dinamika dan momentumnya sendiri dalam politik internasional dewasa ini.

Bagaimana hubungan saling mengancam itu bermula dan berkembang telah dibahas dalam tulisan terdahulu sebagai bagian dari rangkaian tulisan ini.¹⁰ Yang hendak dibicarakan di sini adalah sisi lain dari cerita sejarah yang sama. Telah dikatakan bahwa persepsi tentang ancaman Soviet bermula dari kenyataan bahwa pada akhir Perang Dunia II Uni Soviet tidak melakukan demobilisasi tetapi malahan mempertahankan pasukan-pasukannya di Eropa sedang negara-negara Barat yang telah menjadi sekutu-sekutunya dalam perang melakukannya. Keadaan itu dianggap merupakan ancaman bagi Eropa Barat, yang telah menderita dan lemah karena perang.

¹⁰Lihat A.R. Sutopo, "Perkembangan Pemikiran Strategi Nuklir Barat," *Analisa*, XV, no. 2 (Februari 1986) : hal. 73-95.

Di sinilah bermula salah tafsir, salah pengertian dan kecenderungan untuk mengacaukan antara kemampuan militer dan intensi Soviet yang berlaku hingga sekarang di Barat pada umumnya, faktor-faktor yang telah mewarnai hubungan Timur-Barat sejak berakhirnya Perang Dunia II. Sebenarnya mempertahankan pasukan yang besar dalam masa damai telah menjadi tradisi sejak zaman Rusia di bawah kekuasaan Tsar, yang oleh rezim Soviet telah dilanjutkan, seperti terjadi dalam tahun 1920-an dan 1930-an. Apa yang dilakukan oleh Uni Soviet pada akhir Perang Dunia II adalah kebiasaan yang oleh pemimpin-pemimpin Soviet dianggap sebagai sesuatu yang wajar, apalagi pada saat itu angkatan udara dan laut Soviet tidak sekuat negara-negara Barat. Sejarah abad ke-19 penuh kita jumpai keluhan-keluhan yang serupa dari negara-negara lain tentang besarnya angkatan perang Rusia. Hal ini mempunyai latar belakang psikologis bangsa maupun penguasa Rusia.¹¹

Di samping itu, posisi Soviet yang baru diperolehnya di Eropa Timur, yang antara lain berkat persetujuan Potsdam dan Yalta, memerlukan dipertahankannya angkatan perang Soviet yang besar, yang akan segera dilengkapi dengan pasukan-pasukan dari negara-negara komunis yang baru didirikan di Eropa Timur. Di mata para pemimpin Soviet, posisi yang baru itu berarti tugas dan tanggung jawab yang baru dan lebih besar, yang memerlukan citra kekuatan, dan bukannya kelemahan, apalagi menghadapi negara-negara dan rakyatnya yang sebagian besar hampir pasti tidak menyambut baik kekuasaan dan dominasi Soviet.

Masalahnya adalah sejauh mana dan dalam bentuk apa kehadiran pasukan Soviet itu merupakan ancaman bagi Eropa Barat. Hampir pasti bahwa setelah memperoleh posisinya yang baru di Eropa Timur, Uni Soviet berharap bahwa dalam waktu yang tidak terlalu lama kekuasaan komunis melebar ke Eropa Barat. Tetapi ini tidak berarti bahwa meskipun dengan begitu Uni Soviet ingin memperluas pengaruh dan kekuasaan atau dominasinya di Eropa Barat, ia hendak mencapai tujuan itu melalui invasi langsung terhadap Eropa Barat. Seperti halnya dengan Eropa Timur, pendudukan Jerman selama perang dan perlawanan terhadap pendudukan itu telah menciptakan keadaan yang memberi peluang yang dapat dimanfaatkan dengan baik oleh kaum komunis untuk merebut kekuasaan negara. Dengan kata lain ancaman komunis yang ada waktu itu terutama bersifat sosial, politik dan ekonomis, dan bukannya bersifat ancaman militer. Posisi Soviet yang baru di Eropa Timur maupun kedudukan dan peranannya bersama-sama dengan sekutu-sekutunya dari Barat dalam mengelola pendudukan di Eropa akibat kekalahan Jerman memberi harapan akan membantu proses yang diharapkan itu.

¹¹Lihat ulasan tentang hal ini dalam George F. Kennan, *Memoirs 1950-1963* (New York : Pantheon Books, 1972): hal. 334-5.

Uni Soviet tidak bermaksud mencapai tujuan-tujuan itu melalui perang karena beberapa alasan yang tidak berkaitan dengan pertimbangan-pertimbangan moral melainkan atas dasar realisme dan pragmatisme. Sekurang-kurangnya sampai saat itu komunisme masih dirasa lemah dibanding dengan kapitalisme. Sebab itu konfrontasi langsung secara militer tidak akan menguntungkan komunisme dan harus dihindari sejauh mungkin. Di samping itu, telah menjadi keyakinan kaum komunis bahwa dunia kapitalis mempunyai kelemahan-kelemahan yang tidak terelakkan di dalamnya dalam bentuk perpecahan dan kontradiksi-kontradiksi yang akan memperlemahnya. Tugas kaum komunis adalah memanfaatkan kelemahan-kelemahan dan kontradiksi-kontradiksi itu demi keuntungannya dengan menempuh berbagai jalan seperti penetrasi dan infiltrasi, subversi, dan perang urat syaraf.¹²

Tetapi seperti telah kita lihat perkembangannya hingga saat ini, ancaman Soviet itu telah dimengerti di Eropa Barat hampir semata-mata sebagai ancaman militer. Sebagai jawaban terhadap ancaman itu telah dibentuklah persekutuan NATO dan dalam rangka ini kehadiran militer AS dipertahankan di Eropa Barat, meskipun pada waktu itu sangat disadari pula tantangan yang diberikan oleh masalah-masalah dalam negeri di Eropa Barat seusaai perang,¹³ dan meskipun nama itu sendiri tidak tepat karena tidak semua anggota NATO adalah negara Atlantik.

Tambahan pula, strategi pembendungan (terhadap komunisme) yang di-anut oleh AS sejak selesainya Perang Dunia II dan pada dasarnya dilanjutkan hingga sekarang, dititikberatkan pada segi militer. Padahal ketika mula-mula dicetuskan politik pembendungan (*containment*) itu sebenarnya tidak pernah dimaksudkan demikian. Yang dimaksudkan dengan strategi itu semula adalah pembendungan terhadap ancaman komunis atau kekuatan Soviet dalam pengertian yang non-militer dan dengan titik berat pada masalah-masalah dalam negeri yang timbul di Eropa Barat setelah Perang Dunia II, yang harus ditanggulangi dengan cara-cara non-militer pula. Pelaksanaan apa yang dikenal dengan *Marshall Plan* sebenarnya lebih tepat sebagai jawaban terhadap masalah-masalah itu, yang jika tidak diatasi akan merupakan tanah subur bagi meluasnya kekuasaan komunis di Eropa Barat, daripada pembentukan persekutuan militer NATO.

Dengan demikian strategi pembendungan telah disalah-mengertikan, dibelokkan, dan diterapkan jauh menyimpang dari yang dimaksudkan semula, dari segi politik ke segi militer.¹⁴ Lagi pula, politik pembendungan itu sebenarnya

¹²*Ibid.*, hal. 332-3

¹³Lihat tinjauan oleh Andrew J. Rotter, "Origins of the North Atlantic Treaty," *USA Today* (November 1983).

¹⁴Lihat penjelasan dalam Kennan, *Memories 1925-1950* (New York : Pantheon Books, 1967), Bab 15, hal. 354-367.

semakin kehilangan rasionalnya dan semakin tidak berlaku dengan pecahnya dunia komunis yang semula monolitis di bawah pimpinan Moskwa menjadi polisentris sejak keluarnya Yugoslavia dari cengkeraman Soviet dan kemudian lebih penting lagi dengan timbulnya perselisihan antara Uni Soviet dan Republik Rakyat Cina.

Di mata Soviet, segala tindakan Barat baik dalam kerangka NATO maupun politik pembendungan AS yang dititikberatkan pada segi militer, kendati dalih pertahanan (defensif) ataupun penangkalan yang dipergunakan, mau tidak mau dianggap sebagai ancaman militer dengan posisi ofensif. Pembentukan persekutuan-persekutuan *a la* NATO dan penempatan basis-basis militer yang mengelilingi dan diarahkan pada Uni Soviet susah untuk diartikan secara lain. Dan negara mana pun yang mempunyai kehormatan dan harga diri nasional, apalagi negara besar seperti Uni Soviet, ditambah pula dengan pengalaman sejarahnya sejak zaman Rusia dibawah kekuasaan Tsar sebagai bangsa yang sering menjadi korban serangan dari luar, pengalaman yang telah menumbuhkan obsesi tentang keamanan nasional dan integritas teritorialnya, pasti tidak akan membiarkan terlalu lama tindakan pengepungan semacam itu.

Dalam konteks itulah terutama dapat kita mengerti pembangunan militer Soviet menghadapi kekuatan AS. Mitos atau bayangan ancaman militer Soviet dengan demikian telah menjadi kenyataan.¹⁵ Kekhawatiran atau ketakutan yang melatarbelakangi pembentukan NATO dan politik pembendungan yang tersesat (*distorted*) telah menjadi *self-fulfilling prophesy*. Dan seluruh dunia tidak tahu apakah keadaanancam-mengancam antara kedua negara adikuasa itu akan berakhir, kapan, dan bagaimana, meskipun nasibnya kini banyak bergantung padanya. Diteruskannya perdebatan yang sehat, jujur, dan terbuka dalam masalah-masalah strategi mungkin akan membantu menemukan jawaban yang tepat.

¹⁵Lihat ulasan tentang hal itu oleh *idem*, "America's Unstable Soviet Policy," dalam *The Nuclear Delusion : Soviet - American Relations in the Atomic Age* (London : Hamish Hamilton, 1984): hal. 211-232.

Prakarsa Pertahanan Strategis atau "Perang Bintang": Apa yang Dipergunjingkan?

J. Soedjati DJIWANDONO

Satu isyu besar yang dalam beberapa tahun terakhir ini boleh dikatakan telah mendominasi perdebatan dan pemikiran tentang masalah-masalah strategi nuklir berkisar pada prakarsa pertahanan strategis (*Strategic Defence Initiative* atau *SDI*), yang kini telah dijuluki "Perang Bintang" (Star Wars). Pemikiran tentang pertahanan strategis itu sendiri sebenarnya bukanlah suatu hal yang baru. Tetapi wujud dari sistem pertahanan strategis yang diidamkan dengan program penelitian dan pengembangan seperti yang dikehendaki oleh Presiden Ronald Reagan baru terungkap dalam pidatonya di depan Kongres AS pada tanggal 23 Maret 1983. Sejak itulah telah timbul perdebatan antara mereka yang menentang dan mereka yang mendukung gagasan Presiden Reagan tersebut.

Perdebatan itu tidak saja terbatas pada tingkat negara adikuasa antara AS dan Uni Soviet karena yang belakangan ini menentang gagasan seperti itu dan menuntut agar perundingan tentang pengawasan dan perlucutan senjata antara kedua negara meliputi masalah SDI, yang sebaliknya ditolak oleh AS. Dalam posisinya yang terakhir ketika babak perundingan baru-baru ini dimulai lagi di Genewa, pihak Soviet bahkan menyatakan bahwa setiap pengurangan senjata nuklir tergantung pada pembatalan program SDI itu, yang dianggapnya sebagai perintang.¹ Perdebatan sekitar masalah SDI itu terjadi pula antara AS dan sekutu-sekutunya, bahkan antara para pemikir, pejabat, dan peminat strategi AS sendiri dan di negara-negara sekutunya.

Tulisan berikut ini akan menyoroti secara singkat pokok-pokok masalah yang diperdebatkan. Tetapi untuk itu lebih dahulu perlu diuraikan secara singkat pula seluk-beluk SDI itu sendiri, segi-segi yang penting, latar-belakang pe-

¹ Lihat *Antara*, 9 Mei 1986/B.

mikirannya, dan motivasi serta tujuannya, maupun masalah-masalah lain yang berkaitan.

TEKNOLOGI SDI

Julukan "Perang Bintang" (Star Wars) pada program SDI sebenarnya tidak benar-benar tepat dan sedikit menyesatkan jika nama itu diambil dari cerita film science fiction dengan judul yang sama. Berbeda dengan cerita khayalan itu, sistem SDI tidak dipikirkan untuk melibatkan planet-planet atau bintang-bintang dari berbagai galaksi, melainkan hanya satelit-satelit buatan yang kesemuanya tetap akan mengitari orbit bumi. Lagi pula, negara-negara yang akan terlibat dalam peperangan nuklir yang digambarkan kemungkinan terjadinya terutama adalah AS dan Uni Soviet, keduanya terletak pada planet yang sama pula, yaitu bumi ini. Dan sistem pertahanan strategis dengan mempergunakan satelit-satelit ini hanyalah satu bentuk yang dipikirkan, sedang kemungkinan mempergunakan cara lain tanpa melibatkan satelit telah juga dipertimbangkan.

Tetapi dalam hal sistem SDI yang mempergunakan satelit, hendaknya sistem itu tidak dikacaukan dengan senjata anti-satelit (ASAT), meskipun pada prinsipnya mungkin sekali sistem SDI dapat juga diarahkan terhadap satelit. Dan pada dasarnya sistem SDI bukan pula suatu senjata nuklir, meskipun telah dipertimbangkan juga kemungkinan penggunaan ledakan nuklir sebagai suatu unsur untuk menghasilkan sejenis sinar tertentu.²

Pada tahap penelitian dan pengembangan, program SDI merupakan usaha jangka panjang untuk menjajaki kemungkinan secara teknis mengembangkan suatu sistem pertahanan terhadap sistem rudal balistik nuklir. Sebenarnya adanya keyakinan bahwa teknologi modern memungkinkan hal itu telah terkandung dalam gagasan Presiden Reagan. Keyakinan itu mengilhami usul yang dilontarkannya. Tetapi dalam pidatonya tanggal 23 Maret 1983 itu Presiden Reagan baru sekedar mengatakan bahwa "teknologi dewasa ini telah mencapai suatu tingkat kecanggihan di mana adalah layak bagi kita untuk memulai usaha ini."³ Yang menjadi pertanyaan kini adalah seberapa jauh kemungkinan itu. Hal ini sekarang telah menjadi bagian dari perdebatan sekitar masalah SDI yang akan diuraikan lebih lanjut kemudian dalam tulisan ini.

Konsep tentang pertahanan strategis utama yang menjadi pusat perhatian dalam penelitian pada tahap sekarang ini adalah apa yang dinamakan "perta-

² Uraian tentang teknologi SDI dapat dijumpai antara lain dalam Robert Jastrow, *How To Make Nuclear Weapons Obsolete* (London: Sidwick & Jackson, 1985), khususnya Bag. II, hal. 54-123; Alun Chalfont, *Star Wars: Suicide or Survival?* (London: Weidfel and Nicolson, 1985), Bab 5, hal. 66-84; Ben Thompson, "What is Star Wars?" dalam *Star Wars*, ed. E.P. Thompson (New York: Pantheon Books, 1985): hal. 28-50.

³ Naskah lengkap pidato Presiden Reagan dilampirkan pada buku Chalfont, *Star Wars*.

hanan berlapis" (*layered defence*). Sistem ini dimaksudkan untuk menghancurkan rudal-rudal musuh pada beberapa tahap dalam lintas perjalanannya menuju sasaran.

Lintasan rudal balistik terdiri atas empat tahapan utama. Tahap pertama adalah apa yang disebut *boost phase* atau tahap peluncuran. Untuk rudal ICBM dari generasi yang paling mutakhir tahap ini memakan waktu kira-kira tiga menit saja. Selama itu rudal terangkat ke luar dari *silo* (tempat rudal itu ditanam dan disimpan di bawah tanah), terlontarkan menembus dan keluar dari lapisan atmosfer bumi oleh roket pendorong pertama, kedua, dan ketiga. Ketiga roket pendorong ini masing-masing terbakar selama kira-kira satu menit, dan mendorong rudal itu dengan kecepatan yang meningkat sehingga mencapai ketinggian 125 mil.

Setelah itu rudal memasuki tahap pasca peluncuran atau *post-boost/busing phase*. Tahap ini berlangsung kira-kira tujuh menit. Selama itu lepaslah pembawa kepala-kepala nuklir (*warheads*) yang secara sendiri-sendiri telah diprogramkan untuk menuju sasarannya masing-masing (*MIRVs: multiple independently targeted re-entry vehicles*). Kemudian pembawa kepala-kepala nuklir itu memasuki tahap madya lintasan atau *mid-course phase* dan bersifat balistik (arinya meluncur dengan kekuatannya sendiri sebagaimana butir-butir peluru yang ditembakkan dari pucuk senapan) hingga mencapai puncak ketinggiannya kira-kira 625 mil sebelum kembali menuju bumi. Tahap ini berlangsung kira-kira selama dua puluh menit dan menuju pada *terminal phase* atau tahap akhir, ketika pembawa kepala-kepala nuklir itu memasuki kembali lapisan atmosfer bumi pada ketinggian kira-kira 30 mil. Setelah kira-kira satu setengah menit melintasi lapisan atmosfer kepala-kepala nuklir itu pun yang kini merah membara karena panas yang dihasilkan oleh gesekan dengan lapisan atmosfer itu meledak pada sasaran masing-masing.

Pertahanan terhadap rudal-rudal ICBM dalam keempat tahap itu dipertimbangkan karena mungkin tidak semua rudal dapat dilumpuhkan pada tahap pertama karena jumlahnya yang besar, apalagi kalau rudal-rudal itu ditembakkan bersama-sama. Jumlah rudal ICBM Soviet diperkirakan kini 1.400. Oleh karena itu akan diperlukan pertahanan pada tahap kedua terhadap rudal-rudal yang selamat atau lolos pada tahap pertama itu. Pada tahap kedua ini sebagian dari pembawa kepala-kepala nuklir yang telah lepas mungkin juga lolos. Maka diperlukan penyerangan pada tahap ketiga. Dan terhadap kepala-kepala nuklir yang lolos dari tahap ketiga ini dan telah memasuki kembali lapisan atmosfer menuju sasarannya akan dipersiapkan pertahanan tahap keempat dan terakhir.

Beberapa teknik untuk melumpuhkan rudal balistik nuklir telah dipertimbangkan. Yang paling banyak dibicarakan sampai sekarang adalah sinar *LASER* (singkatan dari *Light Amplification by Stimulated Emission of Radia-*

tion). Keistimewaan jenis sinar yang dihasilkan dengan sistem laser adalah bahwa berbeda dengan sinar biasa yang semakin jauh jarak yang ditempuh atau ditembusnya semakin menyebar, sinar laser hampir-hampir selalu sejajar atau sangat minim berkembangnya meskipun menempuh atau menembus jarak yang sangat jauh. Jika sinar laser ini dipantulkan kembali dengan sebuah cermin cekung atau sebuah lensa, ia akan terfokuskan pada suatu titik yang jauh lebih kecil dan dengan demikian mempunyai kekuatan panas yang jauh lebih besar daripada sinar biasa.

Jika fokus sinar laser itu dengan kekuatan yang sangat besar (lebih dari sejuta Watt karena harus menempuh jarak beratus mil melalui ruang angkasa) diarahkan pada sebuah rudal, lapisan rudal yang terbuat dari baja itu dapat meleleh dan menyebabkan kerusakan rudal. Tentu saja masalahnya tidak sederhana itu, tetapi itulah pada dasarnya cara bekerjanya sinar laser dalam sistem SDI yang dirancang.

Di samping itu, kemungkinan penggunaan beberapa jenis sinar lain juga diawasi dalam penelitian. Di sini tidak perlu kita memaparkan secara terinci sifat-sifat khusus yang dimiliki oleh berbagai macam sinar itu dan bagaimana masing-masing dapat dihasilkan. Cukuplah jika dikatakan bahwa pada dasarnya jenis-jenis sinar itu memiliki kecepatan dan daya tembus yang lebih besar dari sinar laser sehingga setelah melelehkan dan menerobos lapisan rudal balistik atau kepala nuklir dapat merusak sistem kendali yang dioperasikan dengan komputer.

Di samping berbagai jenis sinar terdapat kemungkinan pula untuk melumpuhkan rudal balistik atau kepala nuklir dengan mempergunakan semacam peluru biasa (pellet) yang dimuntahkan dengan kecepatan tinggi dan dalam jumlah yang besar. "Peluru" semacam ini memiliki daya rusak sebagaimana sebuah peluru senjata biasa. Jenis lain dari "peluru" seperti ini adalah apa yang disebut *smart bullets* atau *smart rocks*. Ini dapat merusak rudal balistik atau kepala nuklir baik dengan benturan biasa ataupun dengan ledakan pada saat benturan.

Jelas bahwa pada dasarnya sistem SDI baik dengan menggunakan berbagai jenis sinar maupun semacam peluru, apakah "peluru" itu sekedar untuk membentur atautkah dengan ledakan, bertujuan untuk melumpuhkan atau mencegah rudal balistik atau kepala nuklir menuju sasarannya dan meledak. Sistem SDI itu tidak ditujukan untuk meledakkan kepala nuklir. Tetapi tidak mustahil bahwa kepala nuklir Soviet diprogramkan sedemikian sehingga meledak pada saat berdekatan dengan "peluru" semacam itu. Meskipun demikian diperhitungkan bahwa pada tahap terakhir (*terminal*), hal itu akan terjadi pada ketinggian kira-kira 50.000 kaki atau lebih. Pada ketinggian itu ledakan nuklir diperhitungkan tidak akan mempunyai akibat yang besar di bumi, sedang usaha un-

tuk melumpuhkan kepala nuklir di atas ketinggian itu dianggap tidak terlalu sukar.⁴

Dengan berbagai jenis sinar dan "peluru" yang dipergunakan untuk melumpuhkan rudal balistik dan kepala nuklir pada keempat tahap dalam lintasan rudal itu menuju sasarannya, bagaimanakah sekarang sistem SDI itu akan dioperasikan dan dengan peralatan apa saja? Dari sistem pertahanan pada keempat tahap itu yang paling penting adalah tahap pertama, yaitu tahap peluncuran (*boost-phase*). Jumlah kepala nuklir pada rudal ICBM Soviet yang paling besar sekurang-kurangnya 10 buah. Sebab itu penting sekali bahwa rudal-rudal ini bisa dilumpuhkan pada saat diluncurkan, yaitu pada permulaan lintasan perjalanannya, sebelum kepala-kepala nuklirnya terlepas.

Tetapi tahap itu secara teknis merupakan tahap yang paling sulit, karena menyangkut penghancuran rudal balistik dalam wilayah musuh dalam waktu beberapa detik setelah penyalaan roket. Sebagai salah satu cara untuk ini akan diperlukan sejumlah besar satelit yang ditempatkan pada orbit bumi secara konstan di atas wilayah-wilayah Soviet tempat berpangkalnya rudal-rudal ICBM. Satelit-satelit ini dari ketinggian lebih dari 22.000 mil di atas garis khatulistiwa akan melakukan pengawasan melalui sensor-sensor infra-merah yang dapat mendeteksi setiap ICBM yang meluncur beberapa detik setelah penyalaan roket dan dengan komputer-komputer yang diprogramkan memperhitungkan daerah-daerah sasaran. Seketika informasi ini dikomunikasikan ke satelit-satelit senjata pada orbit yang lebih rendah, yaitu pada ketinggian kira-kira 125 mil. Informasi itu sekaligus dikomunikasikan juga ke armada satelit sensor pada tahap madya lintasan yang berada di orbit pada ketinggian antara 3.000 dan 116.000 mil dan yang memantau penggelaran pembawa-pembawa kepala nuklir ((MIRVs) maupun umpan (*decoys*) yang mungkin dipergunakan oleh Uni Soviet, yang dilepaskan oleh rudal-rudal yang lolos dari pertahanan tahap pertama.

Sementara itu satelit-satelit senjata pada pertahanan tahap pertama memuntahkan "peluru-peluru," sinar laser ataupun jenis sinar lain. Jika sinar yang dipergunakan, beberapa cara bisa ditempuh. Satelit-satelit senjata itu menghasilkan sinarnya sendiri dan sekaligus menggunakan cermin yang ada padanya. Dapat juga sinar itu dihasilkan oleh pangkalan di bumi dan dipancarkan ke arah cermin pada satelit yang selanjutnya akan mengarahkannya pada sasaran. Penggunaan cermin seperti ini dapat bertahap, yaitu sinar dari pangkalan di bumi dipantulkan pertama ke cermin pada orbit yang konstan yang kemudian akan mengalihkannya pada cermin yang bergerak pada orbit yang lebih rendah. Cermin yang kedua inilah yang akan menembakkan sinar itu ke sasaran.

⁴Jastrow, *How To Make*, hal. 120.

Selain satelit, cara lain adalah dengan menggunakan apa yang dinamai sistem "*pop-up*" yang dilontarkan dari kapal selam. Alat semacam ini, yang akan dilengkapi dengan sinar X laser yang dihasilkan dengan ledakan nuklir, akan dipergunakan hanya pada saat menyerang, sehingga mengurangi kerawanan terhadap serangan balasan yang dapat dilakukan sebelum menyerang rudal balistik. Kelemahannya adalah bahwa hanya senjata yang lebih kecil dapat diluncurkan demikian hingga ketinggian 600 mil sebelum dapat "melihat" rudal ICBM pada saat permulaan peluncurannya. Efektivitas sistem ini akan ditentukan pula oleh panjang-pendeknya waktu yang diperlukan oleh rudal ICBM Soviet pada tahap peluncurannya.

Selanjutnya, segera setelah ketiga tingkatan roket pendorongnya terbakar habis, rudal-rudal balistik yang lolos pada tahap pertama tidak bisa lagi dideteksi oleh satelit-satelit sensor infra-merah yang berorbit tinggi. Pada tahap ini, sumber panas yang lebih kecil pada tahap pasca peluncuran (*post-boost phase*) akan dideteksi oleh sensor-sensor madya lintasan (*mid-course*), dan rudal-rudal itu kembali akan diserang oleh satelit-satelit senjata dari tahap pertama. Bersamaan dengan itu, sensor-sensor pada tahap pertengahan ini, dengan mempergunakan radar, sensor-sensor optik dan infra-merah dapat membedakan antara pembawa kepala-kepala nuklir yang sebenarnya (MIRVs) dan umpan-umpan belaka. Dan segera setelah MIRVs yang sesungguhnya dikenali, isyarat-isyarat yang dikirimkan dari sensor-sensor yang berpangkalan di ruang angkasa itu akan membimbing beribu-ribu roket kecil dari pangkalan di bumi menuju lintasan MIRVs itu. Ketika mendekati pembawa-pembawa kepala nuklir (*re-entry vehicles*) roket-roket itu melepaskan "peluru-peluru" yang akan membentur menghancurkan sasaran-sasarannya.

Akhirnya, informasi dari sensor-sensor madya lintasan dikomunikasikan ke sensor-sensor infra-merah yang dibawa oleh pesawat yang terbang tinggi yang dilepas atas peringatan menjelang serangan. Sensor-sensor ini bekerjasama dengan radar-radar di bumi untuk mendeteksi kepala-kepala nuklir yang telah lolos dari tahap-tahap pertahanan sebelumnya. Apabila lintasan akhir dari kepala-kepala nuklir itu telah dapat diketahui dengan pasti, roket-roket tahap akhir diluncurkan. Untuk mengurangi sejauh mungkin akibat kemungkinan ledakan nuklir pada bumi, serangan terhadap kepala-kepala nuklir itu perlu dilakukan pada ketinggian yang cukup. Sebab itu roket-roket tadi memiliki kecepatan tinggi dan dilengkapi dengan sistem kendali. Segera setelah mendekati sasaran-sasarannya, roket-roket itu meledakkan segumpalan awan yang terdiri dari jutaan "peluru-peluru" ke lintasan yang akan dilalui kepala-kepala nuklir. Dengan benturan kepala-kepala nuklir ini akan rusak oleh "peluru-peluru" itu.

Pada tahap terakhir ini, di samping roket-roket yang diluncurkan dari pesawat terbang, dapat digunakan juga sistem anti-rudal balistik (ABM: *anti-ballis-*

tic missile) yang telah dikembangkan oleh AS dalam tahun 1960-an. Sistem ABM ini berpangkalan di darat.

Itulah konsep utama dari sistem SDI yang kini menjadi pusat perhatian dalam penelitian. Jika berhasil, kemungkinan penggelaran sistem seperti itu, yang akan melibatkan penggunaan ribuan satelit, baru dapat diwujudkan dalam dasawarsa terakhir abad ini. Tentu saja kemungkinan penggunaan sistem-sistem lain akan mendapatkan perhatian dalam program penelitian SDI. Begitu pula penggunaan alat-alat lain di samping berbagai jenis sinar dan "peluru," misalnya gelombang radio, untuk melumpuhkan rudal balistik dan kepala nuklir, akan terus diteliti pula kemungkinan-kemungkinan pengembangannya.

DASAR PEMIKIRAN DAN MOTIVASI

Telah disebutkan pada permulaan tulisan ini bahwa gagasan tentang pertahanan strategis bukanlah hal baru. Telah dikatakan bahwa sistem anti-rudal balistik (ABM) telah dikembangkan oleh pihak AS sejak tahun 1960-an. Bahkan sejak tahun 1950-an kedua negara adikuasa telah mengembangkan sistem pertahanan rudal balistik (BMD). Tetapi Perjanjian ABM yang ditandatangani oleh AS dan Uni Soviet tahun 1972 melarang pengembangan dan penggelaran lebih lanjut sistem pertahanan rudal balistik itu.

Pembatasan sistem ABM itu bertujuan memelihara kerawanan timbal-balik antara kedua negara terhadap rudal balistik masing-masing, terutama ICBM. Sepintas lalu ini memang kedengaran aneh. Kedua belah pihak seakan-akan tidak memiliki perlindungan terhadap rudal balistik nuklir pihak lainnya. Dan hal ini oleh para pendukung Presiden Reagan atau pendukung SDI sering dipergunakan sebagai dalih, yaitu bahwa seakan-akan rakyat Amerika "telanjang" menghadapi ancaman kehancuran nuklir.

Tetapi selama pencegahan perang nuklir didasarkan pada strategi penangkalan (*deterrence*) dan perimbangan kekuatan yang stabil antara kedua negara adikuasa yang sama-sama memiliki kemampuan pukulan kedua (*second-strike capability*) untuk melakukan serangan balasan (*retaliation*) dengan mengenakan kerusakan besar (asas MAD: *mutual assured destruction*), pembatasan itu masuk akal. Prinsip inilah yang merupakan "perlindungan" kedua pihak terhadap persenjataan pihak lawannya. Tetapi jika salah satu pihak memiliki sistem pertahanan ABM yang efektif, ia akan mampu melakukan serangan pertama tanpa ketakutan akan serangan balasan, karena sistem pertahanan itu akan melindunginya dari kemungkinan serangan balasan. Dengan demikian asas MAD tidak akan berlaku lagi.

Kecurigaan bahwa pihak Uni Soviet tidak saja telah merusak stabilitas perimbangan kekuatan karena pembangunan kekuatan militer secara besar-be-

saran sehingga mengungguli kekuatan AS tetapi juga telah mengembangkan sistem pertahanan strategis adalah salah satu perimbangan utama yang telah mendorong Presiden Reagan untuk melancarkan prakarsa pertahanan strategis itu. Dalam pidato tanggal 23 Maret 1983 itu Presiden Reagan mengatakan bahwa "Selama 20 tahun, Uni Soviet telah menumpuk kekuatan militer yang sangat besar. Mereka tidak berhenti ketika kekuatannya melebihi segala kebutuhan akan kemampuan pertahanan yang sah.⁵ Dan mereka belum berhenti sekarang ini." Sesudah itu sepanjang hampir sepertiga dari seluruh pidatonya Presiden Reagan membentangkan pembangunan kekuatan militer Soviet di segala bidang dengan disertai bukti-bukti yang berupa foto-foto intelijen yang diambil dari udara.

Sebenarnya sulit dikatakan bila suatu perimbangan kekuatan yang stabil itu telah tercapai. Hingga sekarang belum tercapai kesepakatan tentang pengertian perimbangan ataupun "paritas," baik dari segi kuantitatif ataupun kualitatif, karena perbedaan-perbedaan dalam jenis persenjataan, struktur dan komposisi, kemampuan, dan sebagainya, antara kedua negara adikuasa. Oleh sebab itu sulit pula untuk dikatakan kapan sesuatu pihak telah mencapai keunggulan, kuantitatif ataupun kualitatif, sehingga merusak atau mengganggu stabilitas perimbangan.

Mungkin kesepakatan semacam itu memang tidak pernah akan tercapai. Bahkan andaikata sesuatu perangkat kriteria dapat disepakati -- suatu hal yang kiranya mustahil⁶ -- masih akan terdapat kesulitan dalam masalah verifikasi. Dan tidak kurang pentingnya adalah masalah saling kepercayaan. Tetapi bahwa kedua negara secara implisit menerima adanya paritas secara kasar dan dengan demikian tercapai pula suatu perimbangan yang boleh dianggap stabil, tercermin pada tercapainya persetujuan-persetujuan seperti SALT I dan SALT II.

Lagi pula, andaikata benar bahwa sesuatu pihak pada suatu saat mencapai keunggulan dalam sesuatu bidang persenjataan, entah secara kuantitatif ataupun kualitatif, sehingga "perimbangan" menjadi tidak stabil dan "menguntungkan" pihak yang mencapai keunggulan itu (supremacy atau superiority), keunggulan itu tidak akan mempunyai arti militer yang penting. Atas dasar prinsip MAD yang dianutnya, maka "keunggulan" yang dituduhkan pada Uni Soviet itu, walaupun benar, tidak akan mempengaruhi atau mengurangi kemampuan AS untuk melakukan balasan andaikata Uni Soviet melakukan serangan pertama. Kemampuan semacam itu dimiliki juga oleh pihak Soviet, sehingga walaupun AS mencapai keunggulan hal yang serupa akan berlaku pula

⁵ Ini adalah khas sikap AS yang congkak. Sejak kapan dan atas dasar apa AS merasa berada dalam posisi yang lebih baik untuk menentukan ukuran atau batas-batas yang sah pertahanan negara lain, khususnya Uni Soviet?

⁶ Lihat pembahasan tentang masalah ini dalam David Holloway, *The Soviet Union and the Arms Race*, 2nd ed. (New Haven and London: Yale University Press, 1984): hal. 49, 78-80.

bagi Uni Soviet. Titik atau tingkat MAD, atau dengan kata lain kemampuan kedua belah pihak untuk menghancurkan tidak saja lawannya biarpun telah mendapat serangan pertama, tetapi juga seluruh dunia dan umat manusia, sebenarnya telah tercapai secara berlipat ganda. Atas dasar ini pula, teori tentang adanya "jendela kerawanan" (window of vulnerability) tidak banyak artinya.

Tetapi memang justru prinsip MAD ini yang kelihatannya semula akan ditinggalkan dengan diajukannya prakarsa pertahanan strategis itu. Konon Presiden Reagan sendiri memang sudah lama mempunyai sikap antipati terhadap MAD ini,⁷ dan sikap ini menjadi salah satu motif diajukannya SDI. Meskipun demikian, seperti akan kita singgung lagi kemudian, Presiden Reagan maupun pendukung-pendukungnya dalam masalah SDI kemudian kelihatan bersikap berbeda dalam hal itu. Dalam pidatonya yang cukup bersejarah pada tanggal 23 Maret 1983 itu Presiden Reagan mengatakan, antara lain, bahwa:

"Dalam bulan-bulan terakhir ini, ... penasihat-penasihat saya, termasuk khususnya Gabungan Kepala Staf, telah menggarisbawahi perlunya ke luar dari suatu masa depan yang tergantung semata-mata pada pembalasan ofensif bagi keamanan kita ... Saya semakin menjadi yakin bahwa jiwa manusia pasti mampu meningkat lebih dari berurusan dengan bangsa-bangsa lain dan manusia-manusia lain dengan mengancam kehidupannya ... tergantung pada hantu pembalasan -- pada ancaman timbal-balik, dan itu merupakan suatu komentar yang sedih atas kondisi manusia.

Apakah tidak akan lebih baik menyelamatkan kehidupan daripada mendendamnya? ...

Bagaimana kalau rakyat yang bebas dapat hidup dengan pengetahuan yang pasti bahwa keamanan mereka tidak didasarkan pada ancaman seketika AS untuk menangkal serangan Soviet; bahwa kita dapat mencegat dan menghancurkan rudal-rudal balistik strategis sebelum rudal-rudal itu mencapai wilayah kita atau sekutu-sekutu kita? ...

... Saya mengundang masyarakat ilmiah yang telah memberikan senjata nuklir kepada kita untuk mengarahkan bakat-bakat mereka yang besar pada kepentingan umat manusia dan perdamaian dunia; untuk memberikan kepada kita cara-cara untuk membuat senjata-senjata nuklir ini tidak berdaya dan tidak berguna lagi ..."

Sebelumnya kecaman terhadap strategi penangkalan yang berintikan MAD itu memang telah agak lama berkembang di kalangan yang cukup luas. Kecaman itu pula yang antara lain telah mengilhami berbagai gerakan perdamaian (*Peace Movement*), gerakan *Nuclear Freeze* (Pembekuan Nuklir), dan sikap pimpinan (uskup-uskup) gereja Katolik di AS yang menentang MAD atas dasar pertimbangan moral.⁸ Ternyata dengan lihai Presiden mengambil alih yang dipergunakan oleh mereka itu untuk meninggalkan MAD atas dasar moral dan mempergunakannya sebagai salah satu pertimbangan bagi diajukannya prakarsa pertahanan strategisnya.

⁷ E.P. Thompson, "Why Star Wars?", dalam *Star Wars*, hal. 25.

⁸ Lihat pembahasan tentang masalah-masalah itu dalam tulisan lain oleh penulis dalam *Analisa*

Tetapi kemudian ternyata bahwa sebagian dari tentangan atau sekurang-kurangnya keragu-raguan terhadap program SDI, khususnya dari negara-negara sekutu AS dalam NATO, disebabkan oleh keengganan untuk meninggalkan MAD. Oleh sebab itu Presiden Reagan maupun pendukung-pendukungnya kelihatan berbalik haluan. Untuk melariskan program SDI, sejak itu dipergunakan dalih bahwa SDI justru akan "memperkuat penangkalan." Di sini-lah mulai kelihatan sikap mendua dalam hal MAD yang disinggung di atas.

Menarik perhatian bahwa dalam suatu penerbitan resmi dari pemerintah AS,⁹ khususnya Gedung Putih, tentang SDI, apa yang dikemukakan dalam Kata Pengantar oleh Presiden Reagan sebenarnya segera dibantah oleh apa yang diuraikan dalam publikasi itu. Dalam Kata Pengantar itu Presiden Reagan menegaskan, antara lain, sebagai berikut:

"Semula kita mengandalkan diri pada kekuatan defensif dan ofensif yang seimbang untuk menangkal. Tetapi selama dua puluh tahun belakangan ini, AS hampir meninggalkan usaha-usaha untuk mengembangkan dan mengerahkan pertahanan terhadap senjata nuklir, dengan mengandalkan hampir semata-mata ancaman pembalasan nuklir. Kita menerima anggapan bahwa jika kita dan Uni Soviet mampu melakukan pembalasan dengan kekuatan yang menghancurkan bahkan setelah menderita serangan pertama, penangkalan yang stabil itu akan bertahan lama. Konsep yang agak ganjil itu pada waktu itu nampak masuk akal karena dua sebab. Pertama, Uni Soviet menyatakan bahwa mereka beranggapan kedua pihak harus memiliki kekuatan yang kurang lebih sama dan salah satu pihak tidak akan berusaha mengubah keseimbangan untuk memperoleh keuntungan sepihak. Kedua, nampaknya tidak ada pilihan lain. Perkembangan yang ada dalam bidang sistem pertahanan tidak memungkinkan sistem pertahanan yang efektif.

Dewasa ini kedua asumsi dasar itu dipertanyakan. Laju perkembangan kekuatan ofensif dan defensif Soviet telah menggoncangkan keseimbangan dalam bidang-bidang yang sangat penting dalam masa-masa krisis. Lagi pula, sekarang teknologi baru telah dikuasai yang memungkinkan pertahanan non-nuklir yang benar-benar efektif.

Karena alasan-alasan ini dan karena potensi merusak yang sangat mengerikan dari senjata nuklir, kita harus mencari cara lain untuk mencegah perang. Ini perlu baik dari segi militer maupun segi moral. Tentu saja, harus ada cara yang lebih baik untuk memperkokoh perdamaian dan stabilitas, suatu cara untuk menghindari masa depan yang sangat mengandalkan prospek pembalasan nuklir yang cepat dan besar-besaran dan ke arah pengendalian yang lebih besar pada sistem pertahanan yang tidak mengancam siapa pun."

Tetapi penjelasan yang terdapat di dalam publikasi itu antara lain mengatakan bahwa tujuan SDI adalah untuk "mengidentifikasi cara-cara untuk memanfaatkan kemajuan-kemajuan mutakhir yang memiliki potensi untuk memperkuat penangkalan -- dan dengan demikian meningkatkan keamanan kita dan sekutu-sekutu kita." Sementara menyerang habis-habisan doktrin MAD antara lain dengan mengatakan bahwa Uni Soviet toh tidak menganut doktrin itu (bandingkan dengan pendapat tulisan ini yang telah dikemukakan di atas) seorang pendukung SDI dari Inggris toh menulis bahwa program SDI adalah

⁹ *The President's Strategic Defense Initiative*, January 1985.

untuk "menunjukkan kemampuan menghancurkan begitu banyak rudal yang sedang menyerang sehingga Uni Soviet tidak akan tahu berapa banyak sasaran, atau sasaran yang mana, akan dihancurkan. Ini akan membuat suatu serangan nuklir pertama menjadi suatu pilihan yang lebih problematik lagi daripada sekarang, (dan) dengan demikian menambah kredibilitas penangkalan."¹⁰

Seorang pendukung SDI lainnya, seorang ilmuwan dari AS, juga membela program SDI itu dengan mempergunakan dalih penangkalan sementara menecemoohkan MAD sebagai dilema moral dan suatu kebijaksanaan yang kejam sebagai berikut:

"... Misalkan pertahanan kita 80% efektif ... Itu berarti kita dapat menembak jatuh 4 dari 5 kepala nuklir Soviet dalam suatu serangan massal. Dengan dipasangnya pertahanan semacam itu Uni Soviet akan mengetahui bahwa sebagian besar dari kekuatan rudal nuklir kita akan selamat dari serangan mereka. Mereka akan mengetahui bahwa jika mereka menyerang kita, kita akan mampu menyerang kembali dengan senjata-senjata nuklir kita dan mengubah kota-kota Soviet yang penting menjadi reruntuhan dalam waktu tiga puluh menit ..."¹¹

Ia juga mengemukakan bahwa "Suatu perkiraan yang konservatif tentang efektivitas pertahanan ini (SDI) adalah 90%, yang berarti bahwa hanya satu dari sepuluh kepala nuklir Soviet akan mencapai sasarannya. Ini lebih dari cukup untuk menjamin pembalasan AS yang menghancurkan dan menjauhkan pemimpin-pemimpin Soviet dari gagasan untuk melakukan suatu serangan yang berhasil."¹²

Belum puas dengan penjelasan-penjelasan itu, ia akhirnya memberikan perincian sebagai berikut:

"Gagasan di balik pengerahan beberapa lapisan adalah bahwa keseluruhan pertahanan itu dapat dibuat hampir sempurna dengan cara ini, meskipun lapisan-lapisan itu secara tersendiri-sendiri kurang dari sempurna. Misalkan ... pertahanan itu mempunyai empat lapisan dan setiap lapisan secara sendirian memiliki efektivitas 80%. Yaitu, empat dari lima rudal atau kepala nuklir yang memasuki suatu laporan tertembak jatuh sebelum meninggalkannya, dan satu dari lima berhasil lolos. Maka keseluruhan efektivitas dari empat lapisan adalah 99,8%. Itu berarti bahwa hanya dua dari setiap seribu kepala nuklir Soviet akan mencapai sasarannya."¹³

Demikianlah kecaman terhadap MAD atas pertimbangan moral itu secara ironis telah menempuh suatu lingkaran setan, karena alternatif yang akan diamputnya juga masih didasarkan pada ancaman penghancuran. Jelas bahwa tujuan SDI untuk memperkuat penangkalan itu mengandung arti bahwa SDI pada akhirnya tetap bertujuan melindungi kekuatan balasan. Ini berarti tetap diperahkannya MAD, dan SDI tidak lebih nilainya dari penambahan senjata semesta-mata, yang mungkin sekali akan mendorong lebih lanjut perlombaan senjata.

¹⁰ Chalfont, *Star Wars*, hal. 84.

¹¹ Jastrow, *How To Make*, hal. 15.

¹² *Ibid.*, hal. 100.

¹³ *Ibid.*, hal. 113.

Lebih dari itu, orang kelihatan sudah lupa daratan. Penulis itu berbicara dalam angka-angka. Tampaknya dia lupa bahwa dua dari seribu kepala nuklir, yang hanya 0,2% jumlahnya itu, yang dikatakan akan "lolos," berarti meledak, adalah senjata nuklir dengan kekuatan ratusan kiloton TNT. Kalau kecelakaan nuklir di Chernobyl saja sudah menggemparkan dunia, sulit dibayangkan akibat kehancuran yang akan disebabkan oleh ledakan "hanya" dua kepala nuklir, belum lagi ditambah dengan rudal-rudal ICBM yang menjadi sasarannya, yang mungkin meledak.

Satu motif penting bagi diajukannya program SDI adalah seperti dikatakan oleh Presiden Reagan sendiri, yaitu "Dalam jangka pendek, ... menanggapi usaha anti-balistik Soviet yang sedang berlangsung secara luas, yang meliputi penggelaran yang nyata. Program itu memberikan penangkal yang kuat terhadap setiap keputusan Soviet untuk memperluas kemampuan pertahanan rudal balistik lebih daripada yang diperkenankan oleh Perjanjian ABM." Dan akhirnya, program SDI dalam jangka panjang juga dimaksudkan untuk menjadi suatu "alat yang menentukan bagi AS dan Uni Soviet untuk dapat dengan aman menyetujui pengurangan secara besar-besaran, dan akhirnya, bahkan penghapusan rudal-rudal balistik dan senjata nuklir yang dibawahnya."¹⁴ Tetapi kedua hal yang terakhir ini telah menjadi perdebatan antara mereka yang pro dan kontra program SDI, dan oleh karenanya akan kita bahas lebih lanjut dalam bagian yang berikut.

PRO DAN KONTRA

Isyu pertama yang menjadi bahan perdebatan yang telah dibangkitkan oleh pidato Presiden Reagan tanggal 23 Maret 1985 dan yang telah berkembang hingga sekarang adalah sejauh mana kemajuan ilmu dan teknologi memiliki kemungkinan untuk mengembangkan suatu sistem pertahanan terhadap rudal balistik nuklir. Para penentang SDI berpendirian bahwa tidaklah mungkin mengembangkan sistem pertahanan yang sempurna terhadap senjata nuklir. Jika pertahanan strategis itu kurang dari sempurna, tidak akan ada gunanya mengusahakannya dengan memakan biaya begitu besar. Jika yang dikehendaki pada akhirnya adalah penghapusan senjata nuklir, seperti yang dinyatakan oleh Presiden Reagan sendiri, mengapa tidak mengajak saja Uni Soviet untuk bersepakat melakukan hal itu sekurang-kurangnya secara bertahap?

Selain itu, program SDI tidak meliputi pertahanan terhadap sistem-sistem senjata nuklir yang lain, khususnya SLBM (yang diluncurkan dari kapal selam), ALBM (yang diluncurkan dari pesawat terbang), dan rudal penjelajah (*cruise missiles*). Tujuan untuk membuat senjata nuklir tidak berdaya dan tidak berguna lagi, selama masih ada, tidak akan tercapai.

¹⁴ Lihat *The President's Strategic Defense Initiative*, January 1985.

Memang dalam pidato Presiden Reagan tidak terdapat kata-kata "sempurna" secara eksplisit. Tetapi secara implisit uraian Presiden Reagan dapat diartikan demikian. Dan dalam kata pengantarnya yang telah dikutip di muka dipergunakan istilah "benar-benar efektif" (*truly effective*).

Menghadapi pendapat tadi, seperti halnya ketika menghadapi tantangan dari para penganut MAD, para pendukung Presiden Reagan dalam masalah SDI kelihatan mundur dan mendua. Mereka lalu mengatakan bahwa SDI tidak bertujuan mencapai sistem pertahanan yang *leakproof* (anti bocor), yang "sempurna" ataupun 100% aman. Tujuan SDI adalah untuk "memperkokoh pertahanan." Dan meskipun tidak pernah dikatakan dengan tegas, semuanya itu berarti masih akan tetap dipertahankannya MAD, kendati dengan SDI sekalipun. Yang akan dipertahankan adalah keselamatan senjata balasan. Tetapi mengingat daya penghancuran senjata nuklir, dan mengingat pula jumlah persenjataan itu yang ada pada kedua belah pihak, yang kini diperkirakan 10.000 kepala nuklir pada masing-masing pihak, jauh berbeda dari persenjataan konvensional, pertahanan yang kurang dari sempurna atau kurang dari 100%, tetap tidak akan melindungi penduduk. Yang akan dipertaruhkan tetap terlalu tinggi.

Yang kelihatan secara kurang tepat diperhitungkan adalah hubungan antara ancaman dan tanggapan atas ancaman, khususnya sebagai bagian dari hubungan yang kompleks antara AS dan Uni Soviet. Harapan bahwa sistem SDI akan mendorong Uni Soviet untuk mengurangi dan akhirnya meninggalkan persenjataan strategisnya tidak realistis. Kemungkinan semacam itu bisa dibayangkan jika sistem SDI bersifat sempurna. Jika tidak, Uni Soviet hampir pasti tidak akan membiarkan SDI AS membahayakan efektivitas persenjataanannya. Sebab itu menghadapi ancaman ini Uni Soviet dapat diharapkan akan melakukan usaha-usaha untuk meningkatkan kemampuan persenjataan strategisnya. Dalam pengertian ini kembali kegunaan SDI untuk melindungi penduduk dari bahaya serangan nuklir dapat dipertanyakan.

Kalau penekanan dalam strategi Soviet pada segi pertahanan dibarengi dengan pembangunan dan peningkatan kemampuan ofensif selalu diartikan oleh pihak AS sebagai pencerminan dari tujuan untuk melakukan serangan pertama dan melumpuhkan kekuatan balasan AS, persis seperti itulah pula reaksi Soviet yang seharusnya dapat diharapkan menghadapi program SDI yang disertai pula oleh diteruskannya pembangunan dan peningkatan kekuatan ofensif AS. Seperti pernah dikatakan oleh almarhum Yuri Andropov sendiri tidak lama setelah pidato Reagan, sementara kekuatan ofensif AS akan terus ditingkatkan, program SDI tidak lain bertujuan mencapai kemampuan serangan pertama karena usaha pertahanan strategis berarti melumpuhkan kemampuan balasan Soviet. Dengan itu AS hendak mengancam melucuti Uni Soviet dengan ancaman nuklir. Menghadapi ancaman seperti itu Uni Soviet tentu terdorong untuk meningkatkan kemampuan ofensif dan defensifnya.

Kemungkinan dipergunakannya umpan-umpan (*decoys*) oleh Uni Soviet yang telah disinggung di muka merupakan salah satu upaya Soviet yang dapat dilakukan untuk mencapai tujuan di atas. Bentuk-bentuk lain dari tindakan balasan (*countermeasures*) yang dapat dilakukan oleh Uni Soviet adalah membuat kulit lapisan rudal balistik licin dan mengkilat sehingga dapat membelokkan serangan berbagai jenis sinar. Mungkin juga Uni Soviet akan memperkuat rudal-rudal itu, menambah jumlahnya maupun jumlah kepala nuklir; mempercepat waktu penyalaan roket (*boost-phase*), dan lain sebagainya.¹⁵

Memang kemungkinan tindakan balasan Soviet dalam berbagai bentuknya dan bagaimana mengatasinya -- balasan atas balasan -- telah dipertimbangkan.¹⁶ Tetapi inilah salah satu segi yang dilupakan oleh para pendukung SDI, yaitu timbulnya rangkaian baru aksi dan reaksi antara kedua negara adikuasa, yang berarti suatu perlombaan senjata dalam dimensi baru. Dengan demikian tujuan lain program SDI sebagai *bargaining chip* (alat tawar-menawar) dalam perundingan dengan Uni Soviet tentang pengawasan dan perlucutan-senjata ke arah pengurangan dan akhirnya penghapusan senjata nuklir lebih kecil lagi harapannya untuk tercapai.

Di samping itu, seperti jelas dalam uraian tentang teknologi SDI, pengoperasian sistem pertahanan terhadap senjata-senjata strategis itu akan memerlukan beratus, bahkan mungkin sekali beribu satelit -- terutama karena perlunya pertahanan balasan terhadap *countermeasures* (tindakan balasan) Soviet -- untuk melakukan fungsi deteksi, komunikasi, serangan, dan lain sebagainya, dalam suatu keseluruhan pengelolaan pertempuran (*battle management*). Tetapi mudah diduga bahwa menghancurkan peralatan itu akan lebih mudah dan mungkin lebih murah dilakukan oleh lawan daripada penggelarannya. Pada dasarnya merusak lebih gampang daripada membangun.

Dalam hubungan ini perlu diingat bahwa bukan saja program SDI akan memakan biaya yang maha besar tetapi juga merupakan program jangka panjang. Kedua aspek ini penting artinya bagi Uni Soviet. Besarnya program ini akan kelihatan begitu mengancam di mata Soviet, sedang jangka waktu yang panjang akan memberi kesempatan lebih besar kepada Uni Soviet untuk mengembangkan tindakan-tindakan balasan.

Dalam sejarah hubungan kedua negara adikuasa sejak peledakan bom atom yang pertama, Uni Soviet selalu bertekad dan berusaha untuk mengimbangi kekuatan AS, mengejar ketinggalannya. Ketika AS mengimbangi keberhasilan Soviet meledakkan bom atomnya yang pertama dengan mengembangkan

¹⁵Uraian yang cukup terperinci tentang masalah ini dapat ditemui dalam Lampiran II pada buku Jastrow, *How To Make*, hal. 161-169; Ben Thompson, "What is Star Wars?", dalam *Stars Wars*, ed. E.P. Thompson, hal. 39-42; dan Harold Brown, "The Strategic Defence Initiative: Defensive Systems and the Strategic Debate," *Survival* (Mareh-April, 1985): hal. 55-64.

¹⁶Lihat Jastrow, *How To Make*, Bag. II, hal. 54-100, dan Lampiran II, hal. 161-169.

bom hidrogen, Uni Soviet pun segera menyusul. Begitu pula kemudian setelah AS mengembangkan MIRVs.

Oleh sebab itu, program SDI yang tidak akan mencapai taraf kesempurnaan akan mempunyai pengaruh yang negatif pada perundingan pengawasan dan pengurangan senjata, apalagi kalau AS terus bersikeras bahwa SDI tidak bisa ditawar-tawar, artinya tidak akan menjadi bahan perundingan dan tidak akan dihentikan. Sebaliknya, kemungkinannya lebih besar bahwa program itu akan lebih mendorong dan memperluas perlombaan senjata antara kedua negara adikuasa dengan segala konsekuensinya bagi seluruh dunia.

Dalam hubungan ini perlu dicatat bahwa jangankan prospek akan adanya persetujuan-persetujuan baru sebagai hasil dari perundingan tentang pengawasan dan perlucutan senjata, program SDI itu sendiri akan mengancam perjanjian-perjanjian yang telah ada. Memang AS telah menuduh bahwa Uni Soviet telah melakukan pelanggaran-pelanggaran terhadap Perjanjian ABM. Yang banyak dijadikan contoh adalah pembangunan radar di Siberia Tengah dekat kota Krasnoyarsk. Pihak Soviet mengatakan bahwa radar yang sedang dibangun itu adalah untuk "melacak objek-objek di ruang angkasa." Tetapi pihak AS menuduh bahwa radar itu dimaksudkan untuk berfungsi sebagai *early warning system* (sistem peringatan dini), yang dilarang oleh Perjanjian ABM kecuali sepanjang perbatasan masing-masing.

Mungkin kebenarannya baru ternyata setelah selesainya pembangunan dan mulai dioperasikannya radar itu. Perdebatan dalam masalah-masalah pelanggaran ini tentu tidak bisa kita bahas secara mendetail di sini. Lagi pula, masalahnya menyangkut segi-segi teknis yang sulit dinilai tanpa data dan pengetahuan yang memadai.¹⁷ Meskipun demikian mungkin perlu dicatat bahwa kemungkinan besar pelanggaran itu dilakukan oleh kedua belah pihak. Dan terdapat petunjuk-petunjuk bahwa tuduhan-tuduhan AS tentang pelanggaran Soviet terhadap perjanjian-perjanjian pengawasan senjata umumnya cenderung untuk berlebih-lebihan. Menuduh Uni Soviet melanggar Perjanjian SALT II, misalnya, tidak lucu karena AS sendiri, meskipun menyatakan akan mematuhi-nya, tidak meratifikasi perjanjian itu.

Untuk mengakhiri bagian ini, mungkin dapat kita singgung satu sebab lain keberatan terhadap SDI, yang khususnya dikemukakan oleh beberapa kalangan sekutu-sekutu AS dalam NATO. Mereka khawatir bahwa program SDI akan membahayakan apa yang dinamakan *extended deterrence* dan menyebab-

¹⁷ Lihat pembahasan dalam Chalfont, *Star Wars*, Bab 8, hal. 100-108; Rip Bulkeley, "The Effects of SDI on Disarmament," dalam *Star Wars*, ed. E.P. Thompson, hal. 65-92; lihat juga McGeorge Bundy, *et al.*, "The President's Choice: Star Wars or Arms Control," *Foreign Affairs* (Winter 1984/85): hal. 264-278.

kan terjadinya *de-coupling* (pemisahan) antara Eropa dan AS. Pertimbangan utamanya adalah bahwa SDI tidak akan mempan terhadap rudal balistik jarak sedang dan pendek seperti SS20 Soviet. SDI hanya akan melindungi keamanan AS. Ini menimbulkan lagi kekhawatiran akan kemungkinan AS membiarkan terjadinya perang nuklir taktis di Eropa yang tidak melibatkan AS sendiri, dan dengan demikian melenyapkan pula keabsahan dari strategi "tanggapan luwes" (*flexible response*).

Terhadap keberatan ini memang belum terdapat jawaban yang memuaskan, dan perdebatan dalam hal ini masih berlangsung. Telah dikemukakan bahwa kurang efektifnya SDI terhadap rudal balistik jarak menengah dan pendek belum lagi merupakan kepastian. Ada kemungkinan bahwa rudal SS20 Soviet, misalnya, dapat dilumpuhkan pada tahap awal peluncurannya. Tetapi jika begitu beberapa unsur sistem SDI mungkin harus berpangkalan di Eropa sendiri,¹⁸ satu hal yang akan menimbulkan masalah baru, termasuk masalah politik dan ekonomi.

PENUTUP

Perdebatan tentang beberapa isu sekitar program SDI hingga sekarang masih berlangsung. Sebagian persoalan mungkin akan menjadi lebih jelas dan terpecahkan tergantung pada perkembangan pemikiran tentang SDI itu sendiri. Ini mungkin sekali akan memakan waktu. Seperti telah dinyatakan berulang kali, SDI merupakan program jangka panjang. Apakah program SDI ini akan berumur lebih panjang dari pemerintahan Reagan yang kedua, kita lihat saja.

Dalam kaitan ini perlu kita catat bahwa sesuai dengan tujuan akhir melontarkan program SDI, yaitu menghapuskan samasekali senjata nuklir, Presiden Reagan pernah mengatakan bahwa jika Uni Soviet sepakat untuk menghapuskan senjata nuklir, ia akan memberitahukan kepada Uni Soviet rahasia sistem pertahanan itu jika AS telah berhasil mendapatkannya. Ia menghendaki partisipasi Soviet.

Tawaran itu kedengaran masuk akal. Penghapusan senjata nuklir hanya bisa dilaksanakan jika Uni Soviet juga bersepakat untuk itu. Dan Uni Soviet hanya bisa diharapkan bersepakat jika ia juga memiliki sistem pertahanan semacam itu.

Tetapi terdapat sekurang-kurangnya empat kelemahan dalam cara berpikir ini. Pertama, apakah niat Presiden Reagan akan dilaksanakan oleh pengganti-

¹⁸Chalfont, *Star Wars*, hal. 114 dan Jastrow, *How To Make*, hal. 136.

nya nanti, sebab dia pasti tidak akan lagi berkuasa jika saatnya memang tiba. Kedua, gagasan semacam itu bertitik-tolak dari praduga bahwa memang terdapat kemungkinan mengembangkan sistem pertahanan strategis yang sempurna, yang benar-benar akan membuat senjata nuklir tidak berdaya dan tidak berguna lagi. Tetapi inilah sumber utama dari perdebatan sekitar program SDI. Ketiga, jika sistem yang akan dikembangkan toh tidak akan sempurna, pengetahuan Soviet tentang "rahasia" itu akan memungkinkannya melakukan perbaikan dan peningkatan. Ini akan mengurangi kemampuan sistem AS, dan hasilnya adalah perlombaan baru. Keempat, tidak ada kepastian atau jaminan, bahkan andaikata sistem SDI dapat dikembangkan dengan sempurna, bahwa Uni Soviet akan bersedia memberikan kesepakatannya.

Unsur terakhir itu sebenarnya adalah yang terpenting. Kegunaan program SDI seperti yang diimpikan Presiden Reagan, kalau mungkin sekalipun, akan tergantung pada kesediaan Soviet mengikuti program AS yang meliputi pengembangan pengaturan pertahanan dan pembatasan serta akhirnya penghapusan kekuatan ofensif secara timbal-balik.

Mengingat hubungan kedua negara selama ini, yang banyak diwarnai oleh saling curiga, prasangka dan tidak percaya, yang berakar pada begitu banyak perbedaan yang mendasar dalam hal kepentingan, persepsi, dan praduga, harapan akan terjadinya hal itu tidak kelihatan begitu cemerlang. Mungkin seluruh dunia masih harus hidup dengan kenyataan ini untuk jangka waktu yang panjang, dengan hubungan yang berintikan persaingan di segala bidang antara kedua negara adikuasa dengan segala implikasi dan konsekuensinya untuk seluruh umat manusia. Kita kembali pada keadaan semula!

Non-Proliferasi dan Zona Bebas Senjata Nuklir

A.R. SUTOPO*

Apabila dalam masyarakat internasional dewasa ini terjadi dilema mengenai pemanfaatan tenaga nuklir, maka dilema itu pada dasarnya adalah akibat dari reaksi nuklir berantai yang dapat menghasilkan energi untuk membangkitkan tenaga atau ledakan. Reaksi nuklir berantai demikian itu telah diketahui sejak lama sebelum senjata nuklir dikembangkan dan dibuat pada waktu Perang Dunia II berkecamuk. Bahkan di kalangan sarjana fisika pada masa itu pun telah memperkirakan bahwa membuat pembangkit tenaga nuklir lebih mudah daripada membuat bom nuklir. Tetapi Perang Dunia II sedang melanda dunia, dan terutama karena ketakutan pada kemungkinan ancaman Nazi-Jerman untuk lebih dahulu memiliki senjata atom, para ahli yang bergabung dengan Sekutu kemudian lebih menitikberatkan penelitian dan pengembangannya untuk dapat secepatnya membuat senjata nuklir guna menghadapi kemungkinan tersebut.

Dunia kemudian dikejutkan oleh kedahsyatan tenaga nuklir itu ketika untuk pertama kalinya senjata atom, yang menurut ukuran sekarang adalah dari jenis yang paling "primitif," dijatuhkan atas Hiroshima menjelang akhir Perang Dunia II bulan Agustus 1945. Sejak saat itu pada dasarnya masyarakat dunia harus menerima kenyataan untuk hidup berdampingan dengan tenaga nuklir yang dari satu sisi menakjubkan tetapi di sisi lainnya sangat mengerikan. Secara nyata dunia telah menghadapi situasi yang sangat kompleks yang ditimbulkan oleh usahanya untuk memanfaatkan tenaga nuklir untuk kepentingan-kepentingannya. Di satu pihak, pengembangan tenaga nuklir untuk keperluan perang telah menghasilkan suatu jenis persenjataan yang amat dahsyat daya hancurnya dan efek-efeknya akan terus dirasakan untuk jangka yang cukup panjang. Sejak saat itu, pertumbuhan jumlah, dan negara yang memiliki, persenjataan nuklir terus meningkat dari waktu ke waktu, sementara usaha-usaha

* Staf CSIS.

untuk meningkatkan kualitas dan ketangguhannya terus diupayakan. Peningkatan jumlah dan kualitas persenjataan nuklir ini dari satu sisi dilihat sebagai salah satu sumber yang dapat membawa bencana kehancuran luas atas dunia yang belum dapat membebaskan dirinya dari konflik-konflik antarnegara oleh karena berbagai sebab seperti perbedaan kepentingan, persaingan ideologis, dan perselisihan politik. Kemungkinan terjadinya malapetaka itu dianggap akan makin lebih besar jika lebih banyak negara lagi memiliki persenjataan nuklir, baik karena usahanya sendiri maupun karena bantuan dari negara lain, secara langsung maupun tidak langsung.

Di lain pihak, kebutuhan akan sumber-sumber energi yang lebih besar dan aneka ragam telah menjadikan tenaga nuklir sebagai salah satu alternatif yang menarik untuk memenuhinya. Dorongan untuk memilih tenaga nuklir ini makin kuat terutama setelah disadari bahwa kemampuan yang dapat disediakan oleh sumber-sumber energi tradisional, seperti batubara dan minyak bumi, menunjukkan keterbatasan-keterbatasan. Untuk itu dibutuhkan reaktor-reaktor nuklir yang cukup besarnya sehingga dapat menyediakan energi yang dapat diusahakan secara ekonomis. Akan tetapi di sini timbul masalah baru oleh karena hingga sekarang belum diketemukan cara teknis untuk menghasilkan tenaga nuklir untuk maksud-maksud seperti ini -- yang lazim disebut sebagai pemanfaatan tenaga nuklir untuk tujuan-tujuan damai -- tanpa menghasilkan bahan-bahan yang dapat dimanfaatkan untuk membuat persenjataan nuklir. Meskipun jenis reaktor yang berbeda akan menghasilkan bahan-bahan nuklir dalam jumlah dan kualitas yang berbeda, pada dasarnya bahan-bahan yang dihasilkan itu dapat juga dipergunakan untuk membuat persenjataan nuklir. Suatu negara yang memiliki reaktor nuklir makin lama akan makin besar pengetahuan dan kemampuannya mengenai seluk-beluk yang berkaitan dengan pembuatan persenjataan nuklir. Dengan perkataan lain, makin banyaknya negara yang mempunyai reaktor dan pembangkit tenaga nuklir berarti makin besar kemungkinan terjadinya penyebaran persenjataan nuklir ke lebih banyak negara lagi.

Dari sebab itu, untuk menghindari makin besarnya ancaman bahaya nuklir terhadap kelangsungan keamanan dunia, masyarakat internasional telah mengupayakan, dalam berbagai tingkatan dan intensitas, cara-cara untuk sejauh mungkin mencegah penyebaran (proliferasi) nuklir ke lebih banyak negara lagi. Salah satu cara yang ditempuh oleh masyarakat internasional yang paling terkenal dewasa ini adalah melalui Persetujuan Non-Proliferasi Persenjataan Nuklir (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*), singkatnya Persetujuan Non-Proliferasi (NPT). Tetapi sebelum NPT ini dicapai, usaha mencegah proliferasi melalui pendekatan kawasan telah lebih dahulu dicapai, seperti Persetujuan Antartika tahun 1959 dan Persetujuan Larangan Senjata-senjata Nuklir di Amerika Latin tahun 1967. Dua pendekatan ini, yaitu pendekatan global dan pendekatan kawasan, merupakan usaha-usaha yang paling menonjol dalam upaya mencegah proliferasi senjata nuklir di satu pihak, dan

memanfaatkan tenaga nuklir untuk tujuan-tujuan damai dan kemanusiaan di lain pihak.

Maksud telaah ini adalah untuk memahami masalah-masalah dan pokok pikiran yang dikandung dalam dua pendekatan tersebut. Secara berturut-turut akan dibicarakan latar belakang tercapainya Persetujuan Non-Proliferasi (NPT), pokok-pokok yang diatur dalam persetujuan itu, dan masalah-masalah yang masih terus diperdebatkan negara-negara di dunia mengenai pelaksanaan yang diharapkan dari usaha pemanfaatan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai dalam kaitannya dengan keamanan internasional. Secara singkat juga akan dibicarakan gagasan pembentukan zona bebas senjata nuklir (ZBSN). Dewasa ini gagasan membentuk ZBSN makin mendapat perhatian dunia walaupun keberhasilan untuk mencapai persetujuan dan pelaksanaannya masih dapat diperdebatkan.

Sekedar catatan kecil, dua istilah dalam telaah ini akan dipergunakan, yaitu istilah "negara nuklir" dan "negara non-nuklir." Penggunaan dua istilah ini secara umum mengikuti pengertian yang disepakati dalam Persetujuan Non-Proliferasi, yaitu negara-negara yang sebelum 1 Januari 1967 telah membuat dan meledakkan persenjataan nuklir atau *nuclear explosive device* lainnya disebut sebagai negara-negara nuklir dan selebihnya adalah negara-negara non-nuklir. Definisi ini dipergunakan untuk mengukur apakah proliferasi senjata nuklir terjadi atau tidak.

KE ARAH NON-PROLIFERASI

Sebagai langkah awal untuk membahas masalah Non-Proliferasi, dua hal berikut ini perlu mendapatkan kejelasan lebih dahulu. *Pertama*, senjata-senjata nuklir yang telah dibuat dan dimiliki oleh negara-negara di dunia hingga dewasa ini, dan mungkin yang akan dibuat oleh negara-negara lain pada waktu yang akan datang, jika itu terjadi, ditujukan untuk menghadapi ancaman atau lingkungan luar dari negara yang bersangkutan. Tidak terdapat satu bukti pun yang kuat bahwa penguasaan atas jenis persenjataan nuklir itu ditujukan untuk menghadapi persoalan-persoalan keamanan di dalam negeri sendiri. Dari sebab itu usaha-usaha dari sesuatu negara untuk memiliki persenjataan nuklir berhubungan dengan persepsinya mengenai ancaman (keamanan) dan lingkungan strategis yang berada di luar yurisdiksi nasionalnya sendiri.

Ancaman keamanan dari luar itu terutama berupa ancaman senjata nuklir dari lawan potensialnya atau ancaman senjata konvensional yang lebih kuat dari lawan terhadap dirinya atau bisa jadi juga terhadap negara sekutunya. Faktor ancaman luar ini merupakan unsur yang paling menonjol bagi pertimbangan sesuatu negara untuk memiliki atau tidak memiliki persenjataan nuklir. Tentang faktor-faktor yang menjadi perangsang atau kendala terhadap sesuatu negara untuk memiliki atau tidak memiliki persenjataan nuklir telah dibicarakan da-

lam tulisan lain ("Proliferasi Nuklir dan Permasalahannya," *Analisa*, Februari 1986), sehingga tidak perlu diulangi di sini.

Kedua, pemanfaatan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai terutama merupakan persoalan yang berhubungan dengan kebutuhan di dalam negeri sendiri, seperti misalnya untuk memenuhi kebutuhan tenaga listrik yang makin meningkat. Untuk mewujudkan tujuan-tujuan seperti itu, tidak setiap negara memiliki sendiri syarat-syarat yang diperlukan, apakah itu berupa bahan-bahan baku, peralatan dan perlengkapannya, atau pengetahuan dan kecakapan untuk melaksanakannya, dalam tingkat yang memadai. Dalam tingkatan yang berbeda-beda, pada dasarnya sebagian besar negara-negara di dunia, apakah yang tergolong sebagai negara maju atau negara-negara sedang berkembang, menghadapi salah satu atau beberapa dari persoalan yang berkaitan dengan syarat-syarat yang diperlukan itu. Karena itu kerjasama dengan pihak luar negeri merupakan salah satu cara yang ditempuh oleh suatu negara untuk mencapai maksud-maksudnya dalam memanfaatkan tenaga nuklir untuk tujuan-tujuan damai dan kemanusiaan. Hingga sekarang hanya sedikit saja negara yang dapat mandiri dalam bidang tersebut.

Persoalan Non-Proliferasi adalah sisi lain dari persoalan proliferasi atas hal yang sama, yaitu manfaat dan ancaman yang dapat ditimbulkan oleh eksploitasi tenaga nuklir. Jika proliferasi nuklir terutama dihubungkan dengan pertanyaannya mengapa sesuatu negara memilih untuk menguasai atau tidak menguasai persenjataan nuklir, non-proliferasi berhubungan dengan usaha bagaimana jumlah persenjataan nuklir dan terutama jumlah negara yang memiliki persenjataan nuklir tidak bertambah dari jumlah yang ada, sementara pemanfaatan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai dan kemanusiaan dapat dinikmati oleh masyarakat internasional.

Terus meningkatnya jumlah persenjataan nuklir dan negara yang memiliki jenis persenjataan itu dianggap akan memperbesar kemungkinan pecahnya suatu perang nuklir di masa depan. Keadaan demikian sangat menakutkan oleh karena akibat-akibat dari konflik nuklir adalah kehancuran total baik untuk jangka pendek maupun jangka panjang bagi umat manusia. Oleh karena itu salah satu bagian dari Dokumen Final Sidang Khusus Majelis Umum PBB X, Juni 1978, misalnya, menyatakan bahwa persenjataan nuklir merupakan bahaya terbesar dari umat manusia dan kelangsungan hidup peradabannya, dan karena itu perlombaan senjata nuklir dalam semua aspeknya harus dicegah guna menghindari terjadinya bencana tersebut.

Tetapi bahaya dahsyat dari persenjataan nuklir itu telah lama disadari sehingga usaha-usaha untuk mencegah agar tidak terjadi proliferasi senjata nuklir juga sudah lama diusahakan. Pada bulan November 1945 tiga negara yang terlibat dalam pembuatan senjata nuklir pertama, Amerika Serikat, Inggris

dan Kanada, mengeluarkan suatu deklarasi bersama yang berkenaan dengan pengawasan dan pemanfaatan tenaga atom. Dalam deklarasi itu mereka antara lain memperingatkan mengenai meluasnya informasi yang sangat khusus mengenai penerapan praktis tenaga nuklir itu sebelum tercapainya suatu mekanisme pengamanan (*safeguards*) yang efektif dan timbal-balik dan dapat dilaksanakan terhadap semua bangsa. Selain itu juga dikemukakan pentingnya untuk mencegah penggunaan tenaga nuklir untuk tujuan-tujuan yang bersifat merusak (*destruktif*) dan mendorong pemanfaatannya untuk tujuan-tujuan damai. Pendekatan-pendekatan mereka terhadap negara-negara besar lainnya dalam PBB akhirnya menghasilkan dibentuknya suatu Komisi Tenaga Atom PBB tahun 1946, dengan tugas utama seperti diusulkan tiga negara itu.

Meskipun Amerika Serikat sebagai negara yang paling maju dalam bidang ini berusaha untuk membatasi sekali pemanfaatan tenaga nuklir pada pertahanan nasional, melarang eksploitasinya oleh pihak swasta dan tetap merahasiakan informasi-informasi yang berkenaan dengan penggunaan dan aplikasi tenaga nuklir, seperti terwujud dalam McMahon Act 1946, terdapat kalangan-kalangan di AS yang tidak yakin bahwa hal itu akan dapat dilakukan oleh AS oleh karena cepat atau lambat pengetahuan dan kemampuan tersebut akan dimiliki oleh negara-negara lain melalui berbagai cara. Kerjasama dari kelompok-kelompok yang tidak yakin bahwa AS dapat memonopoli rahasia pemanfaatan tenaga nuklir ini kemudian "meneruskan" usaha-usaha yang diajukan dalam deklarasi tiga negara tahun 1946, yang kemudian membuahkan apa yang dikenal sebagai *Acheson-Lilienthal Report*.

Laporan ini menekankan pentingnya pemanfaatan tenaga nuklir hanya untuk tujuan-tujuan damai dan kemanusiaan dan menempatkan semua sumber-sumber nuklir dunia dalam pemilikan dan pengawasan internasional. Bagian-bagian penting dari laporan ini kemudian diambil sebagai usul-usul Pemerintah Amerika Serikat mengenai pengawasan atas tenaga nuklir. Usul itu kemudian dikenal sebagai Rencana Baruch (*Baruch Plan*) dan diajukan dalam pertemuan pertama Komisi Tenaga Atom PBB bulan Juni 1946. Pada intinya usul itu pertama-tama menghendaki pemanfaatan tenaga nuklir di bawah wewenang suatu badan internasional untuk dimanfaatkan masyarakat internasional; dan dalam prosesnya kelak semua negara dilarang memiliki persenjataan nuklir dan hanya badan internasional itu saja yang mempunyai hak memiliki dan untuk apa senjata itu akan dipergunakan.

Menghadapi usul itu, Uni Soviet tidak secara spesifik menolak atau menerimanya. Sebaliknya negeri ini mengusulkan suatu rencana tandingan tentang larangan membuat, menyimpan dan mempergunakan senjata nuklir dan dalam tiga bulan, jika usul ini disepakati, semua senjata nuklir yang ada harus dimusnahkan. Usul ini juga diajukan ke PBB pada bulan Juni 1946. Baru setelah hal

itu dapat berjalan, badan internasional diserahi tugas untuk mengelola dan memanfaatkan tenaga nuklir untuk kepentingan bersama.

Usul yang diajukan Uni Soviet ini dapat diartikan bahwa pada prinsipnya Uni Soviet menolak usul yang diajukan oleh Amerika Serikat. Terlihat bahwa usul Uni Soviet ini menggunakan dasar pendekatan yang sama sekali berlawanan dengan usul Amerika Serikat: Jika Amerika Serikat pertama-tama menghendaki pengawasan tenaga nuklir yang kemudian mengarah pada pemusnahan senjata-senjata nuklir, Uni Soviet pertama-tama menghendaki agar persenjataan nuklir terlebih dahulu dimusnahkan sebelum pengawasan internasional atas pemanfaatan tenaga nuklir terjadi. Sikap Uni Soviet ini pada dasarnya mencerminkan ketakutan bahwa jika ia menerima rencana Amerika Serikat, pada gilirannya Amerika Serikat akan merupakan satu-satunya pihak yang mempunyai pengetahuan dan kemampuan membuat persenjataan nuklir sedangkan ia sendiri akan terikat oleh persetujuan untuk tidak mengembangkan sendiri tenaga nuklir itu, termasuk dalam menghadapi kemungkinan ancaman nuklir Amerika Serikat di kemudian hari.

Perbedaan yang mendasar dari dua negara tersebut mengenai masalah itu mengakibatkan tidak adanya kemajuan yang dicapai dalam usaha mengelola tenaga nuklir untuk kepentingan masyarakat internasional bersama. Bahkan ketika mayoritas anggota PBB menyetujui suatu rencana yang kemudian dikenal sebagai "Rencana PBB" dalam Sidang Umum tahun 1948, perbedaan itu masih terus berlangsung dan tidak menghasilkan kemajuan sedikit pun oleh karena Rencana PBB ini tidak jauh berbeda dengan Rencana Baruch. Apalagi pada tahun 1949 Uni Soviet kemudian berhasil melakukan percobaan senjata nuklirnya yang pertama, sehingga usaha mencegah proliferasi nuklir lebih lanjut menunjukkan kegagalan. Kegagalan ini kemudian disusul oleh berhasilnya Inggris melakukan percobaan bom nuklirnya yang pertama pada tahun 1952. Sementara itu pada tahun yang sama Amerika Serikat juga kemudian berhasil dengan uji cobanya membuat bom hidrogen, suatu jenis bom nuklir dengan kemampuan yang tidak terbatas besarnya. Uni Soviet menyusul keberhasilan Amerika Serikat dalam uji coba bom hidrogen pada pertengahan tahun 1953.

Sukses Uni Soviet dan Inggris itu merupakan bukti bahwa cepat atau lambat proliferasi senjata-senjata nuklir ke negara-negara lainnya hanyalah persoalan waktu, terlebih lagi jika pada tingkat internasional tidak terdapat suatu usaha untuk menghentikan atau sekurang-kurangnya menghambat cepatnya proses itu terjadi. Ini merupakan salah satu alasan bagi Amerika Serikat untuk mengajukan usulnya mengenai "*Atoms for Peace*" melalui pidato Presiden Eisenhower di PBB menjelang akhir tahun 1953. Melalui usul ini Amerika Serikat mencoba mengeksplorasi kerjasama internasional untuk memanfaatkan tenaga nuklir untuk tujuan-tujuan damai agar proliferasi senjata nuklir lebih lanjut dapat dihambat atau dihentikan. Transfer bahan-bahan nuklir dapat dilakukan ke

negara-negara lain melalui sistem pengamanan (*safeguards*), yang disepakati bersama agar bahan-bahan tersebut tidak disalahgunakan untuk tujuan-tujuan militer.

Berdasarkan usul ini, yang memang menarik minat banyak negara untuk kepentingan ekonominya, pada tahun 1957 lahirlah Badan Tenaga Atom Internasional (IAEA) yang berfungsi sebagai suatu lembaga yang mengawasi transfer dan pemanfaatan tenaga nuklir ke berbagai negara untuk maksud-maksud damai. Sejak itu secara terbuka dimungkinkan terjadinya jual-beli bahan-bahan nuklir dan reaktor di pasar internasional, terutama dengan maksud untuk memenuhi kebutuhan energi yang makin meningkat.

Setelah itu proses ke arah perundingan non-proliferasi cukup rumit dan berkepanjangan. Perdebatan terutama berkisar pada mekanisme pengamanan yang dilakukan oleh IAEA, yang dilihat, terutama oleh negara-negara yang tidak memiliki persenjataan nuklir hingga saat itu, sebagai usaha dari negara-negara bersenjata nuklir untuk memonopoli persenjataan itu. Walaupun begitu, ketika pada tahun 1963 Uni Soviet untuk pertama kalinya bersedia terlibat dalam pembiayaan sistem pengamanan yang diinginkan, gagasan untuk adanya suatu perundingan non-proliferasi yang sungguh-sungguh makin mendapatkan perhatian, terutama di kalangan 18 negara anggota Komite Perlucutan Senjata (*Eighteen-Nation Disarmament Committee*, ENDC). Komite ini dibentuk oleh PBB menjelang akhir tahun 1961 sebagai ganti dari Komite Perlucutan Senjata PBB, dan setelah beberapa kali mengalami perubahan lagi akhirnya kini namanya dikembalikan seperti semula (*Committee on Disarmament*) dan beranggotakan 31 negara.

Memang yang terlibat dalam usul-usul ke arah terselenggaranya suatu rezim non-proliferasi tidak hanya negara-negara besar dalam PBB dan para sekutu mereka saja. Negara-negara yang tidak terlibat dalam persekutuan, apakah persekutuan Blok Barat atau Blok Timur, juga telah aktif terlibat dalam masalah ini seperti India (sekurang-kurangnya sejak 1956), Irlandia (1958) dan Swedia (1961). Jika negara-negara besar dan bersenjata nuklir hingga sekitar tahun 1963 memusatkan perhatiannya terutama pada usaha-usaha untuk terselenggaranya suatu perlucutan senjata secara umum dan menyeluruh (*general and complete disarmament*), negara-negara non-nuklir dan tidak terikat dalam persekutuan itu lebih memusatkan pada non-proliferasi.

Kemacetan yang terjadi dalam usaha-usaha untuk tercapainya suatu perlucutan senjata secara umum dan menyeluruh akhirnya makin mendorong perhatian negara-negara nuklir pada usul untuk dilakukannya perundingan-perundingan ke arah non-proliferasi. Akhirnya hal ini mendorong pada adanya kesamaan sikap di antara negara-negara nuklir dalam beberapa hal pokok yang berhubungan dengan masalah non-proliferasi, terutama antara Amerika Serikat,

Inggris dan Uni Soviet. Kesamaan sikap antara kelompok Blok Barat (di bawah Amerika Serikat) dan Blok Timur (di bawah Uni Soviet) terjadi pada tahun 1967, dan ini kemudian mempermudah dieapainya kesepakatan mengenai Persetujuan Non-Proliferasi tahun 1968.

PRINSIP-PRINSIP PERSETUJUAN NON-PROLIFERASI DAN PERMASALAHANNYA

Persetujuan Non-Proliferasi ditandatangani pada tanggal 1 Juli 1968 oleh tiga negara nuklir (Amerika Serikat, Inggris, dan Uni Soviet) dan lebih dari 50 negara lainnya dan berlaku efektif mulai tanggal 5 Maret 1970. Hingga kini lebih dari 130 negara telah meratifikasi Persetujuan Non-Proliferasi, tetapi masih terdapat sejumlah negara yang tidak menjadi pihak dalam persetujuan itu. Beberapa negara penting yang tidak menjadi pihak dalam NPT hingga saat ini antara lain adalah Praneis, RRC, India, Argentina, Brasilia, Israel, Pakistan, Spanyol, Korea Utara, dan Afrika Selatan. Keeuali Praneis dan RRC, dan hingga batas tertentu India karena keberhasilannya dalam meledakkan *nuclear device*, yang telah menjadi negara nuklir, negara-negara ini telah memiliki pengetahuan dan perangkat nuklir yang maju sehingga kekhawatiran terjadinya proliferasi senjata nuklir di antara negara-negara ini cukup kuat.

Pada dasarnya Persetujuan Non-Proliferasi merupakan kompromi dari negara-negara nuklir (Amerika Serikat, Inggris, Uni Soviet) dengan negara-negara bukan nuklir, baik negara-negara industri maju (Jerman Barat dan Jepang misalnya) maupun negara-negara sedang berkembang Dunia Ketiga pada umumnya. Kompromi itu terwujud pada persoalan pokok yang dihadapi dalam memanfaatkan tenaga nuklir oleh masyarakat internasional. Negara-negara yang "belum terlanjur" memiliki persenjataan nuklir bersedia tidak mengeksploitasi tenaga nuklir untuk keperluan militer/persenjataan dan sebagai gantinya mereka akan menikmati secara luas teknologi nuklir untuk memanfaatkan tenaga nuklir demi tujuan-tujuan damai/kemanusiaan. Prinsip ini secara ringkas tereantum dalam pasal-pasal Persetujuan Non-Proliferasi. Dengan perkataan lain, Persetujuan Non-Proliferasi merupakan instrumen hukum pada tata-tatanan internasional untuk memanfaatkan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai semaksimal mungkin sementara melarang pengembangan dan penempatan persenjataan nuklir oleh negara-negara yang menjadi pihaknya yang hingga 1 Januari 1967 bukan termasuk kategori "negara nuklir."

Adapun hal-hal pokok yang diatur dalam Persetujuan Non-Proliferasi secara sederhana dapat diringkas sebagai berikut. Pasal I Persetujuan menyatakan bahwa negara-negara nuklir, seperti yang diartikan menurut kesepakatan persetujuan dalam Pasal IX, yang menjadi pihak dalam Persetujuan dilarang memindahkan penguasaan atas atau memberikan persenjataan nuklirnya kepada

negara lain, atau membantu negara lain untuk memperoleh bahan-bahan yang akan dipergunakan untuk membuat persenjataan nuklir. Pasal II melarang negara-negara non-nuklir (*non-nuclear weapon state*) untuk membuat, menguasai, atau menerima persenjataan nuklir atas usahanya sendiri atau melalui bantuan dari negara lain. Pasal III, berkaitan dengan pemanfaatan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai, mewajibkan negara-negara non-nuklir, tetapi tidak terhadap negara-negara nuklir, yang menjadi pihak dalam Persetujuan ini untuk menerima mekanisme pengaturan pengamanan (*safeguards*) terhadap semua perlengkapan nuklir yang mempergunakan bahan-bahan nuklir -- yaitu bahan-bahan baku yang dapat dipergunakan untuk membuat persenjataan nuklir -- melalui persetujuannya dengan IAEA yang ditunjuk sebagai lembaga yang berwenang untuk melaksanakan hal itu.

Sejalan dengan Pasal I dan Pasal II, Pasal IV memberikan jaminan kepada negara-negara non-nuklir yang menjadi pihak dalam Persetujuan atas hak mereka untuk mengembangkan penelitian, produksi dan pemanfaatan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai tanpa diskriminasi dan mewajibkan semua pihak dalam persetujuan untuk membuka kesempatan seluas-luasnya bagi pertukaran sarana, bahan-bahan serta informasi pengetahuan dan teknologi dalam penggunaan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai. Selanjutnya dalam Pasal V dinyatakan adanya kemungkinan terbuka, melalui prosedur tertentu, bagi negara-negara non-nuklir akan manfaat-manfaat potensial dari ledakan nuklir untuk tujuan-tujuan damai, dan ini akan diberikan kepada mereka tanpa diskriminasi, melalui badan internasional yang ditunjuk untuk itu. Pasal VI berkaitan dengan usaha-usaha yang harus dilakukan untuk menghentikan perlombaan senjata nuklir (yang dimaksudkan tentu antara negara-negara yang disebut sebagai negara-negara nuklir) dan perlucutan senjata nuklir sehingga akhirnya kelak akan tereapai suatu perlucutan senjata secara umum dan menyeluruh.

Satu pasal lainnya yang penting untuk dicatat dalam Persetujuan Non-Proliferasi adalah Pasal X yang memberi hak bagi setiap pihak dalam persetujuan untuk mengundurkan diri jika terjadi hal-hal luar biasa yang dianggap mengancam kepentingan tertinggi negaranya. Pemberitahuan untuk menarik diri itu dilakukan sekurang-kurangnya tiga bulan sebelumnya, disertai dengan pernyataan mengenai apa yang dianggap sebagai hal-hal luar biasa yang mengancam kepentingan itu, kepada Dewan Keamanan PBB. Ini berarti bahwa jika sesuatu negara memandang lingkungannya tidak lagi sesuai dengan kewajiban-kewajiban yang dicantumkan dalam persetujuan, ia berhak meninggalkan persetujuan itu.

Sejak berlaku efektif tahun 1970 hingga sekarang, makin banyak negara yang menjadi pihak (meratifikasi) dalam Persetujuan Non-Proliferasi. Dari satu segi ini dapat menunjukkan bahwa lingkungan internasional yang dihadapi

oleh banyak negara di dunia dianggap masih tetap sesuai dengan aturan-aturan yang dicakup oleh Persetujuan. Berkaitan dengan itu, Persetujuan sendiri memberi suatu ketentuan mengenai adanya suatu konperensi untuk meninjau pelaksanaan persetujuan itu dengan maksud untuk menegaskan apakah yang ingin dicapai oleh persetujuan telah dilaksanakan, yaitu ketentuan Pasal VIII, setiap lima tahun sekali. Hingga konperensi ketiga peninjauan pelaksanaan Persetujuan tahun 1985 yang lalu sekurang-kurangnya semua pihak mengakui tidak terjadinya pelanggaran atas Pasal I dan II Persetujuan mengenai non-proliferasi persenjataan nuklir, khususnya proliferasi secara horisontal. Artinya, suatu segi dari maksud utama NPT hingga sekarang tercapai secara memuaskan semua pihak sebab tidak ada satu negara pun dari pihak-pihak dalam Persetujuan yang telah melanggar non-proliferasi horisontal dan juga tidak satu pun mempergunakan haknya menurut ketentuan Pasal X persetujuan.

Akan tetapi ini bukan berarti bahwa NPT telah sepenuhnya memuaskan semua pihak, khususnya dalam hubungan antara negara-negara nuklir dan non-nuklir. Hingga kini persoalan besar yang belum diselesaikan secara memuaskan menyangkut tiga hal, yaitu: (1) masalah penghentian perlombaan dan perlucutan senjata nuklir; (2) masalah keamanan yang dihadapi oleh negara-negara non-nuklir terhadap ancaman atau penggunaan senjata nuklir oleh negara nuklir; dan (3) masalah-masalah yang berhubungan dengan pemanfaatan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai. Sebenarnya ketiga masalah ini telah menjadi persoalan besar sejak proses perundingan ke arah tercapainya Persetujuan Non-Proliferasi, khususnya dua masalah terakhir mengenai keamanan negara-negara non-nuklir dan pemanfaatan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai.

Mengenai masalah penghentian perlombaan senjata nuklir dan perlucutan senjata nuklir, pada dasarnya pandangan negara-negara pihak dalam NPT terbagi dua kelompok besar. Di satu pihak, bagi negara-negara yang melihat NPT sebagai persetujuan pembatasan dan pengawasan senjata nuklir agar tidak terjadi proliferasi secara horisontal, tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh Persetujuan itu dianggap telah dicapai secara memuaskan. Pandangan ini terutama diadopsi oleh tiga negara nuklir yang menjadi pihak dalam NPT (Amerika Serikat, Inggris, dan Uni Soviet) dan negara-negara Barat dan Blok Timur pada umumnya. Bagi mereka, tugas utama yang harus dilakukan setelah tercapainya Persetujuan adalah mendorong agar NPT menjadi semakin kuat melalui semakin banyaknya negara yang menjadi pihak dalam Persetujuan dan memperkuat sistem pengamanan yang efektif, sehingga jumlah negara yang memiliki persenjataan nuklir dapat dipertahankan dalam keadaan seperti sekarang.

Di lain pihak, negara-negara non-nuklir, khususnya negara-negara non-blok dan netral, berpendirian bahwa dalam melaksanakan persetujuan, semua

ketentuan yang telah disepakati harus dilaksanakan dan usaha-usaha yang sungguh-sungguh harus diarahkan untuk menutup setiap celah yang terjadi dalam kenyataannya. Berkaitan dengan itu, negara-negara ini pada umumnya melihat bahwa negara-negara nuklir tidak sungguh-sungguh melakukan perundingan-perundingan untuk menghentikan perlombaan, apalagi untuk perlucutan senjata nuklir. Hal ini tidak selaras dengan amanat yang dikemukakan dalam Pasal VI mengenai usaha-usaha untuk menghentikan perlombaan senjata nuklir dan perlucutannya. Menurut pandangan banyak negara nonblok dan netral yang menjadi pihak dalam NPT, negara-negara nuklir terlalu besar perhatiannya pada tuntutan agar negara-negara non-nuklir mematuhi ketentuan Persetujuan, khususnya yang berhubungan dengan Pasal I dan II, tetapi tidak banyak memberikan perhatian pada kewajibannya sendiri yang ditentukan dalam Pasal VI mengenai perlombaan dan perlucutan senjata nuklir. Karena itu yang dikehendaki oleh negara-negara non-nuklir ini adalah agar negara-negara nuklir juga melakukan upaya-upaya yang sungguh-sungguh untuk memenuhi kewajibannya supaya tujuan yang ingin dicapai oleh NPT makin diperkokoh.

Masalah keamanan merupakan salah satu persoalan pokok yang selalu dihadapi oleh hampir setiap negara dalam berhubungan dengan negara lain. Masalah keamanan ini sejak awal telah menjadi kepentingan negara-negara non-nuklir dalam hubungannya dengan negara-negara nuklir. Mereka menghendaki adanya jaminan yang memadai dari negara-negara nuklir terhadap kemungkinan penggunaan atau ancaman persenjataan nuklir terhadap keamanannya sebagai imbalan bagi kesediaan mereka untuk tidak membuat dan memiliki persenjataan nuklir bagi sistem pertahanannya. Hingga sekarang sistem jaminan keamanan bagi negara-negara non-nuklir terhadap penggunaan atau ancaman persenjataan nuklir dianggap belum memuaskan oleh karena negara-negara nuklir sendiri berbeda pendapat mengenai hal itu, khususnya mengenai kondisi-kondisi yang diperlukan mengenai tidak akan dipergunakannya persenjataan nuklir terhadap negara non-nuklir itu. Jaminan yang dikehendaki oleh negara-negara non-nuklir itu tidak saja dari negara-negara nuklir yang menjadi pihak dalam NPT tetapi juga dari negara-negara nuklir di luar NPT, agar persenjataan nuklir tidak akan dipergunakan sama sekali terhadap mereka.

Setelah perundingan-perundingan yang panjang, negara-negara nuklir yang kemudian menjadi pihak dalam NPT sepakat untuk memberikan jaminan keamanan terhadap negara-negara non-nuklir melalui resolusi Dewan Keamanan di PBB. Amerika Serikat, Inggris, dan Uni Soviet, yang juga anggota tetap Dewan Keamanan PBB, masing-masing bersedia untuk mengambil inisiatif membantu negara-negara non-nuklir yang menjadi pihak dalam NPT yang menghadapi ancaman senjata nuklir dalam melakukan tindakan bela-diri secara kolektif sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Piagam PBB. Jaminan

keamanan dan kesediaan mereka untuk mengambil inisiatif itu diajukan sebagai Resolusi Dewan Keamanan yang kemudian diterima pada tanggal 19 Juni 1968 dengan suara yang mendukung 10 dan 5 lainnya absen.

Tetapi yang menjadi masalah adalah, karena sifatnya resolusi, negara-negara nuklir itu pada dasarnya tidak terikat secara hukum untuk berkewajiban secara bersama-sama mengambil tindakan bila sesuatu negara non-nuklir menghadapi ancaman keamanan seperti yang dimaksud dalam resolusi. Lagi pula tindakan Dewan Keamanan masih akan ditentukan oleh efektivitas keputusannya mengingat adanya hak veto dari anggota tetap Dewan Keamanan yang juga dapat berlaku dalam masalah ini. Jika sesuai dengan ketentuan Piagam PBB Dewan Keamanan dapat menepati keputusan dan melakukan tindakan untuk menghadapi peristiwa seperti itu, memang setiap negara nuklir, baik secara bersama-sama atau sendiri saja, dapat melakukan tindakan-tindakan untuk membela negara anggota PBB yang menghadapi ancaman keamanan tersebut.

Dengan demikian, meskipun terdapat jaminan keamanan dari negara-negara nuklir melalui Resolusi Dewan Keamanan itu, pada dasarnya jaminan tersebut tidak memberikan kepastian bahwa hal itu akan terlaksana. Seandainya pun suatu negara nuklir melakukan tindakan-tindakan tertentu untuk membela keamanan negara tidak bernuklir, dasar pertimbangan untuk melakukan tindakan itu akan lebih banyak dilandasi oleh kepentingan negara nuklir bersangkutan daripada oleh kepentingan keamanan negara non-nuklir yang terancam serampaka-mata. Itu pula sebabnya mengapa negara-negara non-nuklir menghendaki adanya suatu jaminan yang memadai bagi keamanannya sebagai imbalan terhadap kesediaan mereka untuk tidak memiliki persenjataan nuklir. Jika jaminan itu tidak tereapai, godaan untuk menerapkan Pasal X (menarik diri dari keikutsertaannya dalam Persetujuan) dapat menjadi hal yang nyata terutama bagi negara-negara yang menganggap bahwa keadaan internasional telah membuatnya untuk bersikap seperti itu. Kalau demikian halnya, ancaman terjadinya proliferasi horisontal dapat menjadi lebih besar.

Masalah yang berhubungan dengan pemanfaatan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai timbul antara negara-negara yang menjadi pemasok (*suppliers*) teknologi, perlengkapan dan bahan-bahan nuklir dan negara-negara yang menerimanya (*recipients*) berkaitan dengan prosedur dan syarat-syarat pengamanan. Menurut Pasal IV Persetujuan, negara-negara non-nuklir berhak sepenuhnya menikmati keuntungan-keuntungan dari pemanfaatan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai. Dalam melaksanakan prinsip ini, negara-negara pemasok lebih cenderung menekankan pada usaha-usaha untuk mencegah terjadinya proliferasi berkenaan dengan alih teknologi, perlengkapan dan bahan-bahan nuklir ke negara-negara penerima. Untuk itu, negara-negara pemasok saling mengadakan konsultasi dan kemudian membentuk semacam or-

ganisasi yang disebut sebagai *London Suppliers Club*, terdiri dari negara-negara Barat dan Timur, yang menetapkan syarat-syarat untuk dilaksanakannya ekspor atau alih teknologi, perlengkapan, dan bahan-bahan sensitif dalam konteks pemanfaatan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai. Syarat-syarat itu kemudian dimasukkan ke IAEA, dan karena itu menjadi bagian dari sistem pengamanan (*safeguards*) seperti yang dikehendaki oleh para pemasok, yang memuat daftar mengenai apa yang mereka anggap sebagai teknologi, pengetahuan dan bahan-bahan nuklir sensitif dan karena itu perlu diawasi secara ketat oleh masyarakat internasional atau bahkan tidak bisa diberikan kepada negara non-nuklir.

Di lain pihak, negara-negara penerima lebih cenderung untuk menekankan pada hak mereka untuk mengembangkan riset dan pertukaran teknologi pemanfaatan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai secara tidak terbatas dan tidak diskriminatif dalam perlakuan. Pada umumnya negara-negara penerima ini adalah negara-negara sedang berkembang yang menghendaki adanya kerjasama yang lebih luas dalam usaha pemanfaatan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai itu sehingga memungkinkan semua negara mempunyai kesempatan yang sama untuk menikmati keuntungan-keuntungan dari usaha itu. Dari sebab itu negara-negara ini pada umumnya beranggapan bahwa ketentuan-ketentuan yang diberlakukan oleh kelompok negara pemasok sangat kaku dan tidak mendorong kerjasama internasional yang luas.

Dengan perkataan lain, negara-negara maju dalam bidang pemanfaatan tenaga nuklir sangat merintangi pelaksanaan Pasal IV Persetujuan, yang pada intinya merupakan kepentingan negara-negara non-nuklir dalam memanfaatkan tenaga nuklir yang juga menjadi hak mereka. Selain itu, negara-negara non-nuklir yang menjadi pihak dalam NPT juga mengkritik praktek-praktek negara maju yang lebih cenderung memberikan perlakuan lebih menguntungkan kepada negara-negara lain yang bukan pihak dalam NPT tetapi yang teknologi dan kemampuan nuklirnya justru sudah di tingkat ambang menuju kemampuan membuat persenjataan nuklir (India, Pakistan, Argentina dan Brasilia, misalnya). Dalam konteks non-proliferasi horisontal, seharusnya negara-negara pemasok bertindak yang sebaliknya.

Apa yang telah dikemukakan di atas adalah beberapa pokok persoalan yang sejak semula memang merupakan hal-hal yang rumit diatasi. Adanya negara-negara yang tidak bersedia menjadi pihak dalam NPT, baik itu negara-negara nuklir maupun non-nuklir, terutama negara-negara yang telah di ambang kemampuan untuk membuat persenjataan nuklir, merupakan lambang dari perselisihan yang mendasar dalam usaha pemanfaatan tenaga nuklir di antara negara-negara di dunia. Rumusan dan pelaksanaan Persetujuan Non-Proliferasi tersebut pada gilirannya mendorong sejumlah negara, baik yang tidak menjadi

pihak maupun yang menjadi pihak dalam Persetujuan, beranggapan bahwa NPT tidak mampu menjamin sepenuhnya mengatasi adanya celah-celah yang memungkinkan terjadinya proliferasi, terutama di pihak negara-negara nuklir. Salah satu kunci utama dari keadaan ini tampaknya adalah karena NPT sendiri bersifat diskriminatif dan tidak seimbang.

Persetujuan Non-Proliferasi pada intinya mewajibkan negara-negara non-nuklir untuk bersedia diperiksa instalasi-instalasi nuklirnya oleh IAEA dalam kaitannya dengan janji pemanfaatan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai. Tambahan lagi, negara-negara non-nuklir, meskipun telah jelas-jelas menyatakan kesediaannya untuk tidak membuat, memiliki, atau menempatkan persenjataan nuklir, masih harus menghadapi kesulitan-kesulitan yang sangat besar dalam usaha mereka untuk juga menikmati manfaat dan keuntungan-keuntungan yang dapat diperoleh dari eksploitasi tenaga nuklir sebab prosedur yang harus dilaluinya sangat ketat. Hal ini terutama berlaku bagi negara-negara sedang berkembang yang dari segi teknologi dan pengetahuan di bidang nuklir berada beberapa langkah di belakang negara-negara maju. Akan tetapi NPT tidak mewajibkan negara-negara nuklir untuk bersedia diperiksa seluruh kegiatan-kegiatannya yang berkaitan dengan eksploitasi tenaga nuklir. Inilah sebabnya mengapa Persetujuan Non-Proliferasi disebut bersifat diskriminatif.

Di samping itu, persetujuan ini dianggap bersifat tidak seimbang, khususnya dalam pelaksanaannya, oleh karena ia hanya menekankan satu aspek saja dari masalah proliferasi persenjataan nuklir. Di satu pihak, ia melarang dengan keras terjadinya proliferasi secara horisontal. Dan jika ini merupakan salah satu tujuan dari NPT, secara memuaskan negara-negara non-nuklir tidak satu pun yang melanggar persetujuan. Di lain pihak, pelaksanaan NPT yang berkaitan dengan pencegahan proliferasi secara vertikal, seperti tersirat dalam Pasal VI, tidak terselenggara secara memuaskan. Bahkan meskipun di antara dua negara adikuasa telah diselenggarakan serangkaian perundingan dan persetujuan pengawasan senjata, seperti SALT misalnya, peningkatan jumlah dan kualitas persenjataan nuklir oleh negara-negara nuklir yang menjadi pihak dalam NPT sendiri pun terus berlangsung. Artinya, di bawah rezim NPT sekarang, ancaman persenjataan nuklir dari negara-negara nuklir tidak dapat dikurangi tetapi justru meningkat.

ZONA BEBAS SENJATA NUKLIR: APA MASALAHNYA?

Sebenarnya persetujuan pembatasan senjata melalui pendekatan pengawasan, yaitu untuk mencegah terjadinya proliferasi horisontal, telah lahir jauh sebelum NPT. Dapat disebutkan misalnya Persetujuan Antartika yang dicapai pada tanggal 1 Desember 1959, Persetujuan Ruang Angkasa tahun 1967,

dan Persetujuan Tlatelolco tahun 1967. Pendekatan non-proliferasi melalui wilayah inilah yang kemudian lebih dikenal dengan gagasan-gagasan membentuk zona-zona bebas senjata nuklir (ZBSN). Tetapi jika sementara orang berusaha mengaitkan gagasan-gagasan dan usul-usul mengenai ZBSN dewasa ini dengan Pasal VII NPT, sebenarnya kaitan itu terwujud pada pernyataan bahwa NPT tidak merintangi maksud-maksud dari negara-negara di kawasan-kawasan dunia tertentu untuk bersepakat melarang membuat, memiliki dan menyimpan persenjataan nuklir di wilayahnya. Dari sebab itu dapat dikatakan bahwa inisiatif membentuk ZBSN sedikit berada di luar NPT meskipun pada dasarnya gagasan ini dapat bertumpang-tindih (*overlapping*) dan sekaligus dapat mendukung pelaksanaan NPT. Pembentukan ZBSN dapat diterapkan baik di wilayah-wilayah dunia yang dihuni manusia maupun yang tidak dihuni. Yang akan dibahas dalam bagian berikut ini adalah gagasan ZBSN yang lebih bersangkutan dengan wilayah-wilayah yang dihuni oleh manusia.

Gagasan paling awal untuk membentuk ZBSN di wilayah yang dihuni umat manusia adalah yang diajukan oleh Polandia pada tahun 1957 melalui Menteri Luar Negerinya, Adam Rapacki, dan usul itu kemudian dikenal dengan sebutan *Rapacki Plan*. Ia mengusulkan untuk menjadikan kawasan Eropa Tengah sebagai kawasan yang bebas senjata nuklir. Usul-usul demikian itu kemudian diajukan oleh berbagai pihak terhadap kawasan-kawasan Afrika (1960), Amerika Latin (1963), Balkan (1959), Eropa Utara (1958), Laut Tengah (1963), Timur Tengah (1974), Asia Selatan (1974), dan Pasifik Selatan (1975). Sedangkan kawasan Asia Tenggara, dalam usahanya untuk mewujudkan kawasan ini sebagai zona perdamaian, kemerdekaan dan netralitas (ZOPFAN), gagasan untuk menjadikan kawasan ini sebagai ZBSN telah dikemukakan sekurang-kurangnya sejak tahun 1984.

Akan tetapi untuk kawasan-kawasan yang dihuni manusia ini, pembentukan ZBSN yang paling penting dan berlaku hingga kini adalah di Amerika Latin yang diatur dalam Persetujuan Tlatelolco tahun 1967. Sementara itu, Deklarasi Bersama untuk membentuk ZBSN telah disepakati oleh sebagian besar negara-negara di Pasifik Selatan yang diorganisasikan melalui Forum Pasifik Selatan tahun 1985. Tetapi pelaksanaan ZBSN di Pasifik Selatan ini masih membutuhkan proses lebih lanjut, seperti ratifikasi persetujuan dan jaminan penghormatan oleh negara-negara nuklir, khususnya dari Prancis, Amerika Serikat dan Uni Soviet.

Sedangkan untuk wilayah-wilayah yang tidak dihuni oleh manusia, telah terdapat tiga persetujuan larangan penggunaan dan penempatan senjata-senjata nuklir dan sebagai tempat uji coba persenjataan. *Pertama*, Persetujuan Antartika, dicapai pada 1 Desember 1959, menyepakati larangan dipergunakannya wilayah Antartika untuk kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan ak-

tivitas-aktivitas militer, uji coba segala macam persenjataan, peledakan nuklir dan pembuangan sisa-sisa bahan-bahan radio-aktif. *Kedua*, Persetujuan mengenai Dasar Lautan (*Sea-Bed Treaty*), dicapai pada tanggal 7 Desember 1970, melarang penempatan persenjataan nuklir, senjata-senjata penghacur secara massal lainnya dan fasilitas-fasilitas untuk persenjataan tersebut di dasar laut di luar batas wilayah perairan nasional 12 mil. Dan yang *ketiga*, Persetujuan mengenai Angkasa Luar (*The Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space*), yang disepakati pada tanggal 19 Desember 1966, antara lain melarang penempatan barang-barang yang membawa senjata nuklir atau senjata penghancur massal lainnya di sekeliling orbit bumi dan di benda-benda angkasa, termasuk di bulan.

Secara umum yang ingin dicapai oleh penerapan ZBSN di sesuatu kawasan adalah untuk memperteguh keamanan negara-negara dalam wilayah tertentu melalui: (1) mencegah terjadinya proliferasi persenjataan nuklir secara horizontal baik karena usahanya membuat sendiri atau mendapatkan dari pihak luar; dan (2) mencegah penempatan senjata nuklir di kawasan tersebut oleh pihak yang membuatnya. Cara-cara tersebut dianggap akan dapat mengurangi atau bahkan membebaskan kawasan bersangkutan dari ancaman persenjataan nuklir oleh karena negara-negara di dalam kawasan sendiri telah sepakat untuk tidak memiliki, membuat, dan menempatkan persenjataan nuklir di negara masing-masing. Selain itu, negara-negara nuklir, khususnya negara-negara besar, juga dilarang menempatkan persenjataan nuklirnya di negara-negara kawasan dimaksud, atau mempergunakannya terhadap mereka. Ini semua diharapkan akan lebih mendorong terselenggaranya hubungan-hubungan yang lebih stabil di kawasan, khususnya dalam hubungan keamanan mereka, dan menghindari terlibatnya persenjataan nuklir dalam persaingan antarnegara besar di kawasan itu.

Sebagai suatu pendekatan untuk mencegah terjadinya proliferasi secara horizontal, usul-usul mengenai pembentukan ZBSN di berbagai kawasan dunia yang ada dewasa ini diajukan dan dipelopori oleh negara-negara non-nuklir. Artinya, ZBSN dapat diartikan sebagai suatu gagasan yang tumbuh dari kalangan negara-negara non-nuklir dalam menghadapi kemungkinan ancaman persenjataan nuklir terhadap keamanan mereka, terutama ancaman dari negara-negara nuklir. Ini berbeda misalnya dengan perundingan-perundingan dan persetujuan mengenai pengawasan senjata nuklir yang lain, seperti *Test Ban Treaty* (Perjanjian Larangan Uji Coba) dan SALT yang justru didominasi oleh negara-negara adikuasa.

Akan tetapi oleh karena di dunia ini terdapat banyak kawasan, dan arti strategis dan dinamika dari kawasan satu boleh jadi sangat berbeda dengan kawasan lainnya, kemajuan-kemajuan yang dicapai sehubungan dengan keinginan

untuk menjadikan kawasan-kawasan itu sebagai ZBSN juga berbeda dari yang satu dengan lainnya. Di satu pihak, terdapat suatu kawasan yang secara relatif mudah mencapai persetujuan untuk membentuk ZBSN, seperti yang dialami oleh kawasan Amerika Latin. Di lain pihak, terdapat kawasan-kawasan yang bahkan sulit untuk mencapai kesepakatan apakah ZBSN diperlukan atau tidak, seperti misalnya kawasan sekitar Samudra Hindia.

Jika dilihat dari banyaknya gagasan dan usul pembentukan ZBSN selama hampir tiga dasawarsa terakhir ini, tampak bahwa usaha-usaha ke arah itu tidak banyak membawa hasil. Padahal dari segi cakupan geografis, ZBSN jauh lebih terbatas jangkauannya dibandingkan dengan NPT. Bahkan di antara negara-negara satu kawasan yang menjadi pihak dalam NPT pun tidak terdapat petunjuk-petunjuk yang meyakinkan bahwa setiap inisiatif ke arah pembentukan ZBSN akan selalu dengan mudah mendapatkan sambutan. Barangkali hal ini justru dapat dipergunakan sebagai petunjuk bahwa pada dasarnya upaya mencegah proliferasi senjata nuklir secara horisontal melalui pendekatan kawasan merupakan pekerjaan yang sulit. Bahkan dalam konteks usaha memantapkan NPT sekalipun, pendekatan kawasan ini (pembentukan ZBSN) tidak selalu mudah dilaksanakan. Kurang jelas apakah kesulitan itu disebabkan oleh adanya kesan terjadi tumpang-tindih antara NPT, yang sudah lebih dahulu diterima sebagai suatu pengaturan yang bersifat lebih universal, dan ZBSN, yang bersifat lokal, dalam membendung proliferasi senjata nuklir.

Pelajaran barangkali dapat ditarik dari pengalaman negara-negara Amerika Latin dalam membentuk dan melaksanakan Persetujuan Tlatelolco yang menetapkan kawasan mereka sebagai kawasan bebas senjata nuklir. Hingga batas-batas tertentu usaha yang ditempuh negara-negara Amerika Latin dalam membentuk ZBSN dianggap sebagai suatu model yang patut dicontoh oleh kawasan lain. Berkaitan dengan ini maka perlu diingat bahwa tidak semua negara di Amerika Latin menjadi pihak dalam Persetujuan Tlatelolco. Justru dua negara yang paling besar kemampuannya dalam teknologi, pengetahuan dan penguasaan bahan-bahan nuklir, dan sangat berpotensi untuk memecah tembok non-proliferasi, yaitu Argentina dan Brasilia, tidak menjadi pihak yang terikat oleh Persetujuan tersebut. Ini memang "diimbangi" oleh masuknya negara-negara Amerika Latin lainnya yang tidak menjadi pihak dalam NPT, seperti Columbia, sebagai pihak dalam Persetujuan Tlatelolco. Tetapi bobot Argentina dan Brasilia untuk memudahkan tujuan non-proliferasi di Amerika Latin lebih besar daripada bobot negara-negara lainnya itu. Hal ini merupakan dilema pertama yang berkaitan dengan tujuan untuk memperkuat tidak terjadinya proliferasi senjata nuklir di kawasan itu melalui pengaturan regional.

Dalam pelaksanaannya, prinsip ZBSN juga menghendaki adanya pembuktian (verifikasi) bahwa persetujuan untuk tidak membuat, memiliki dan me-

nempatkan persenjataan nuklir di bagian-bagian kawasan tersebut dipatuhi. Jika di antara negara-negara dalam kawasan itu terdapat negara yang memiliki reaktor dan instalasi nuklir, harus dapat dibuktikan bahwa negara tersebut tidak secara diam-diam atau sembunyi-sembunyi melakukan percobaan-percobaan dan penelitian-penelitian yang dapat ditujukan pada pembuatan persenjataan nuklir. Untuk itu, negara-negara Amerika Latin misalnya, bersepakat, selain menempuh mekanisme pengamanan (safeguards) melalui persetujuan secara bilateral atau multilateral dengan IAEA, juga membentuk suatu sistem dan badan pengawasan internasional yang disebut OPANAL (Badan untuk Pelarangan Senjata-senjata Nuklir di Amerika Latin). Tetapi karena tidak semua negara dalam kawasan itu menjadi pihak, efektivitas kerja Badan itu tidak bisa menjangkau negara-negara yang berada di luar keterikatan Persetujuan itu. Pada akhirnya kembali lagi dilema keamanan di kawasan dapat timbul jika negara yang tidak terikat itu menjadi negara nuklir. Di sini persoalannya menjadi makin serius untuk menjawab pertanyaan untung-ruginya bagi keamanan -- dan kelangsungan hidupnya -- setelah satu tetangga atau lebih memiliki persenjataan nuklir.

Selain itu, jika salah satu negara dalam kawasan mempunyai hubungan khusus atau persekutuan dalam bidang pertahanan dan militer dengan salah satu negara nuklir, harus juga dibuktikan bahwa ia tidak memiliki atau dipergunakan sebagai tempat penyimpanan atau untuk penempatan persenjataan nuklir negara sekutunya itu. Boleh jadi sejak semula hingga berlakunya Persetujuan Tlatelolco di Amerika Latin hal ini tidak pernah terjadi. Akan tetapi bagi kawasan-kawasan lain di dunia yang sedang berpikir untuk membentuk atau mengusulkan adanya ZBSN keadaan seperti itu harus diperhitungkan. Karena pertimbangan-pertimbangan keamanan dan militernya, negara-negara nuklir tidak selalu terbuka mengenai apakah ini menempatkan atau menyimpan senjata nuklir di wilayah sekutunya itu. Lalu bagaimana jika situasi seperti ini terjadi hendak "diatur" dalam persetujuan agar maksud membebaskan kawasan itu dari ancaman persenjataan nuklir dapat terwujud?

Dari sebab itu, persoalan selanjutnya adalah sikap negara-negara nuklir sendiri terhadap maksud-maksud pembentukan ZBSN di kawasan tertentu akan turut menentukan berhasil atau gagalnya maksud pembentukan dan pelaksanaan prinsip-prinsip ZBSN. Dalam prosesnya, pengalaman Amerika Latin menunjukkan bahwa negara-negara nuklir, termasuk negara-negara adikuasa, bersedia menghormati prinsip ZBSN yang telah disepakati itu. Pengalaman Amerika Latin ini barangkali tidak akan mudah dicontoh oleh kawasan-kawasan lain yang karena alasan-alasan geo-strategis mempunyai arti lebih penting bagi negara-negara nuklir. Ambil contoh misalnya kawasan Samudra Hindia dan Asia Tenggara. Wilayah Samudra Hindia sangat boleh jadi mempunyai arti strategis yang lebih penting bagi AS untuk penempatan SLBM menghadapi Uni Soviet dibandingkan dengan wilayah lautan di sekitar Ame-

rika Latin. Dan jika misalnya AS terus bersikeras untuk mempergunakan wilayah Samudra Hindia sebagai penempatan SLBM, gagasan membentuk ZBSN di wilayah ini akan menghadapi tantangan yang sangat berat. Demikian pula kawasan Asia Tenggara yang selat-selatnya sangat penting untuk gerakan-gerakan kapal-kapal perang, baik yang berlayar di permukaan laut maupun kapal selam, termasuk yang dilengkapi dengan persenjataan nuklir. Terhadap wilayah-wilayah demikian ini, penghormatan dan keterlibatan negara-negara nuklir yang berkepentingan menjadi semakin harus diperhitungkan.

Akhirnya, konteks hubungan-hubungan politik keamanan di dalam kawasan sendiri, yang untuk beberapa kawasan tidak dapat dilepaskan sama sekali dari kaitan kepentingan negara-negara nuklir, khususnya dalam konteks persaingan antara negara-negara adikuasa, sangat berpengaruh bagi terwujud atau tidaknya gagasan-gagasan membentuk ZBSN. Sukses Amerika Latin dalam mencapai ZBSN antara lain ditunjang oleh faktor-faktor: (1) kesamaan yang relatif terjadi di antara negara-negara dalam kawasan itu dalam hal nilai-nilai budaya, tradisi dan politik sehingga mereka merasa memiliki wawasan dan identitas regional yang kuat; (2) umumnya teknologi nuklir belum berkembang secara mantap di bagian dunia itu, dan negara-negara yang telah mulai berkembang dalam bidang ini ternyata berada di luar keterikatan persetujuan; (3) gagasan mengenai ZBSN di sana juga dirangsang oleh terjadinya Krisis Kuba tahun 1962, yang melibatkan persenjataan nuklir Uni Soviet di wilayah itu, yang terjadi dalam waktu yang hampir bersamaan; (4) terdapat sesuatu pihak (Meksiko) yang sangat gigih memelopori perjuangan untuk tercapainya maksud tersebut; dan (5) persaingan antara negara-negara adikuasa di kawasan itu relatif tidak terjadi sementara konflik intra-regional berada dalam tingkat yang minimal. Faktor-faktor tersebut menunjukkan bahwa konteks keamanan dan politik pada tingkat regional sangat berpengaruh bagi gagasan pengembangan ZBSN. Akan tetapi tidak semua faktor harus sama dengan keadaan di Amerika Latin supaya ZBSN dapat tercapai. Hanya saja, pengalaman Amerika Latin itu dapat dipergunakan sebagai pembandingan dalam membicarakan gagasan mengenai ZBSN di berbagai kawasan dunia.

Tetapi karena banyaknya kawasan dan persoalan yang dihadapi masing-masing, bukan tempatnya dalam telaah ini untuk membahas setiap gagasan yang telah dikemukakan oleh berbagai pihak di berbagai kawasan mengenai ZBSN, bahkan dalam bentuk ulasan singkat sekalipun. Cukup kiranya kalau dikatakan bahwa konteks politik dan keamanan kawasan menentukan tercapai atau tidaknya kesepakatan untuk membentuk ZBSN, yang faktor-faktornya dapat berbeda antara kawasan satu dengan kawasan lainnya. Keterlibatan negara-negara nuklir dalam masalah-masalah politik dan keamanan di tingkat regional akan memperkompleks persoalan yang dihadapi dalam upaya memben-

tuk kawasan bebas senjata nuklir ini. Dan akomodasi dari saling kait-mengkaitnya persoalan yang dihadapi dalam kawasan itu bukan merupakan hal yang mempermudah dicapainya kesepakatan.

Pengalaman Amerika Latin juga menunjukkan adanya preseden bahwa ZBSN dapat dilaksanakan, atau sekurang-kurangnya disetujui, tanpa harus terlebih dahulu melibatkan semua negara yang secara geografis tercakup di dalamnya sebagai pihak dalam persetujuan. Preseden juga terjadi di mana negara yang tidak bersedia menjadi pihak dalam NPT, bersedia menjadi pihak dalam pengaturan pada tingkat regional. Dari dua preseden tersebut sulit diambil pelajaran yang sangat menarik dalam upaya pencegahan proliferasi senjata-senjata nuklir. Mungkin hanya satu hal yang menonjol, yaitu untuk negara-negara yang tidak bersedia menjadi pihak dalam NPT ada kemungkinan menjadi pihak yang terikat pada tujuan non-proliferasi melalui pendekatan regional, dan ZBSN dapat dilakukan terhadap sesuatu kawasan tanpa secara ketat terikat pada batas geografis yang konvensional.

PENUTUP

Seperti telah dikemukakan dalam telaah ini, persoalan non-proliferasi adalah sisi lain dari masalah proliferasi. Karena itu untuk memahaminya juga perlu mengaitkan persoalan ini dengan masalah-masalah yang dibahas berkaitan dengan proliferasi, khususnya hal yang menyangkut faktor-faktor yang mendorong dan menjadi kendala bagi sesuatu negara untuk memilih persenjataan nuklir sebagai salah satu komponen bagi kekuatan pertahanannya. Hanya dengan memahami kaitan yang demikian itu maka usaha-usaha yang dilakukan untuk mencegah terjadinya proliferasi melalui pengaturan dan persetujuan internasional mendapatkan maknanya. Kesadaran mengenai dahsyatnya bencana perang nuklir semata-mata bukan merupakan jawaban yang memuaskan bagi setiap upaya untuk mencegah proliferasi nuklir pada masa yang akan datang.

Pemanfaatan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai, yang dalam dasa-dasar-dasar terakhir ini menjadi perhatian lebih banyak negara, khususnya dalam usaha memenuhi kebutuhan energi, tidak hanya ditentukan oleh tuntutan-tuntutan di dalam negeri sendiri dalam pemenuhannya. Persoalan ini jelas dihadapi oleh banyak negara, terutama negara-negara sedang berkembang, yang dalam banyak hal tidak memiliki syarat-syarat yang dibutuhkan agar dapat memanfaatkan tenaga nuklir seperti yang dikehendaki itu. Selain karena soal biaya, masalah terbesar yang dihadapi adalah karena untuk memenuhi maksud itu diperlukan kerjasama yang erat dan terbuka dalam bidang nuklir dengan negara-negara yang menguasai syarat-syarat tersebut, yang ter-

utama adalah negara-negara maju. Tetapi negara-negara yang disebutkan terakhir ini merasa tidak dapat sepenuhnya percaya bahwa suatu transfer syarat-syarat yang berkenaan dengan pemanfaatan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai tidak mengakibatkan terjadinya proliferasi senjata nuklir atau pengetahuan tentang itu secara horisontal. Karena itu mereka menerapkan syarat-syarat ketat untuk menjamin semaksimal mungkin supaya tidak terjadi proliferasi. Dengan demikian persoalannya menyangkut masalah politik dan keamanan dalam hubungan antarnegara dan masalah kepentingan domestik (nasional) yang hendak dicukupi, dan bukan sekedar masalah teknis.

Dari pengalaman melaksanakan NPT selama lebih dari 15 tahun ini ternyata perbedaan-perbedaan persepsi, seperti dikemukakan dalam telaah ini, masih tetap besar. Dan tampaknya untuk mencapai konsensus dalam bidang-bidang pokok, seperti masalah perlombaan senjata dan perlucutan senjata nuklir, jaminan keamanan bagi negara-negara non-nuklir dan pemanfaatan tenaga nuklir untuk maksud-maksud damai dan kemanusiaan, masih akan terus menjadi masalah yang terpenting dalam usaha mempertahankan NPT. Mempertahankan saling kecurigaan dalam bidang ini tentu tidak akan banyak gunanya untuk menghindari dan mencegah terjadinya proliferasi nuklir secara horisontal dan vertikal. Justru kerjasama internasional yang diperlukan untuk mencegah agar proliferasi tidak terjadi pada negara-negara yang bukan saja pihak dalam NPT tetapi juga negara-negara yang hingga kini memilih berada di luar keterikatan dengan NPT. Apakah proliferasi horisontal hendak ditanggulangi melalui NPT atau pengembangan konsep ZBSN, yang diperlukan adalah adanya iklim yang sehat yang menjadikan dunia ini tidak mengancam keamanan negara-negara dan karena itu sangat mengurangi rangsangan sesuatu negara untuk memilih persenjataan nuklir.

REFERENSI

- Baiquni, A., "Liku-liku Masalah Pemanfaatan Energi Nuklir," *Majalah Ketahanan Nasional* (XII/40, 1983), hal. 73-90.
- Dahlitz, Julie, *Nuclear Arms Control with Effective International Agreements* (London: George Allen & Unwin, 1983).
- Epstein, William, *The Last Chance : Nuclear Proliferation and Arms Control* (New York : Free Press, 1976).
- Imai, Ryukichi, and Henry S. Rowen, *Nuclear Energy and Nuclear Proliferation : Japanese and American Views* (Boulder, Colorado : Westview Press, Inc., 1980).
- Lellouche, Pierre, "Breaking the Rules Without Quite Stopping the Bomb : European Views, *International Organization* (35/1, Winter 1981), hal. 39-58.

Nye, Joseph S., "Maintaining a Non-Proliferation Regime," *International Organization* (35/1, Winter 1981), hal. 15-38

Patterson, Walter C., *Nuclear Power*, Second Edition, (Penguin Books, Ltd., 1983).

Potter, William C., "Strategies for Control," dalam *Toward Nuclear Disarmament and Global Security: A Search for Alternatives* (Boulder, Colorado: Westview Press, Inc., 1984) hal. 429-62.

Quester, George H., "Introduction: In Defense of Some Optimism," *International Organization* (35/1, Winter 1981), hal. 1-14.

Redick, John R., "The Tlatelolco Regime and Non-Proliferation in Latin America," *International Organization* (35/1, Winter 1981), hal. 103-134.

Spector, Leonard S., *Nuclear Proliferation Today* (New York: The Carnegie Endowment for International Peace, 1984).

Suwondo, Purbo S., "Beberapa Catatan tentang Zona-Bebas-Senjata Nuklir di Forum Internasional," *Karya Wira Jati* (No. 55, 1984), hal. 27-75.

Stockholm International Peace Research Institute, *Nuclear Proliferation Problems* (Stockholm: SIPRI, 1974).

Idem, *Safeguards Against Nuclear Proliferation* (Stockholm: SIPRI, 1975).

Sweet, William, *The Nuclear Age: Power, Proliferation and the Arms Race* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1984).

United Nations Centre for Disarmament, Department of Political and Security Council Affairs, *Comprehensive Study on Nuclear Weapons*, Study Series No. 1 (New York: United Nations, 1981).

United Nations Department for Disarmament Affairs, *The United Nations and Disarmament: 1945-1985* (New York: United Nations, 1985).

Asia Tenggara sebagai Zona Bebas Senjata Nuklir: Catatan atas Beberapa Masalah*

J. Soedjati DJIWANDONO

Dalam tiga dasawarsa belakangan ini berbagai gagasan mengenai pembentukan zona bebas senjata nuklir telah tercatat dalam lembaran sejarah. Banyak negara telah melontarkan berbagai usul di aneka forum internasional guna menciptakan suatu zona bebas senjata nuklir (ZBSN) yang mencakup wilayah-wilayah seperti Eropa Tengah, Eropa Utara, negara-negara Balkan, Adriatik dan Laut Tengah.

Di antara sekian banyak usulan yang telah diajukan, hanya beberapa saja yang berhasil nyata. Di samping beberapa deklarasi internasional yang berhasil dibuat, yaitu Deklarasi tentang Denuklirisasi Afrika, yang dikeluarkan oleh Sidang Para Kepala Negara dan Pemerintahan Negara-negara Organisasi Persatuan Afrika pada tahun 1964, dan berbagai Resolusi Majelis Umum PBB dalam sidangnya yang ke-29 mengenai Timur Tengah dan Asia Selatan sebagai zona bebas senjata nuklir, sampai sekarang ini hanya terdapat tiga buah perjanjian yang mencakup wilayah tak berpenghuni dan dua perjanjian yang mencakup wilayah berpenghuni. Ketiga perjanjian dalam kategori pertama itu ialah Perjanjian Antartika tahun 1959, Perjanjian Pengaturan Kegiatan Negara-negara dalam Eksplorasi dan Penggunaan Ruang Angkasa (1967), dan Perjanjian Larangan Penempatan Senjata Nuklir dan Senjata Penghancur Massal lainnya di Dasar Laut dan Dasar Samudera (1972). Kedua perjanjian lainnya ialah Perjanjian Larangan Penggunaan Senjata Nuklir di Amerika Latin (Perjanjian Tlatelolco, 1967), dan Perjanjian Zona Bebas Nuklir Pasifik Selatan yang baru ditandatangani tahun 1985.

*Diambil dari makalah *Southeast Asia as a Nuclear-Weapons Free Zone: Notes on Some Issues* yang dibawakan pada Pertemuan Kedua Lembaga-lembaga Pengkajian Strategis dan Internasional Negara-negara ASEAN (ASEAN Institutes of Strategic and International Studies) di Kuala Lumpur, tanggal 13-15 Januari 1986. Alih bahasa: M. Bambang Walgito.

Namun masih ada berbagai ide dan usul mengenai pembentukan zona bebas senjata nuklir yang masih terus dibahas dan berbagai studi yang cermat dilakukan terhadap berbagai segi yang menyangkut zona-zona seperti itu. Dari sebab itu, tulisan ini tidak bermaksud menelaah secara mendetail semua masalah yang berkaitan dengan pembentukan zona bebas senjata nuklir. Guna menghindari pengulangan-pengulangan yang tidak perlu, akan lebih tepatlah kiranya kalau kita beranggapan bahwa, dengan menyadari perlunya penyesuaian dan modifikasi di sana-sini, kita tidak hanya dapat belajar banyak dari hasil-hasil studi yang telah ada, tetapi bahkan barangkali dapat pula mengambil-alih beberapa konsep dan pengaturan serta ketentuan yang terkandung dalam studi tersebut sebagai suatu model. Beberapa soal seperti mengenai pengertian-pengertian senjata nuklir, zona bebas senjata nuklir, landasan-landasan hukumnya, kewajiban-kewajiban umum dari mereka yang menjadi pihak dalam perjanjian, dan masalah-masalah teknis lainnya tampaknya tidak menjadi hal-hal yang amat kontroversial.

Apa yang akan disajikan berikut ini adalah suatu usaha untuk mengidentifikasi serta menelaah secara singkat masalah-masalah tertentu yang boleh jadi relevan dan barangkali justru lebih penting kaitannya dengan gagasan untuk menjadikan kawasan Asia Tenggara sebagai zona bebas senjata nuklir (ZBSN) mengingat sifat-sifat khas kawasan ini. Orang mungkin berharap diskusi-diskusi mengenai masalah itu akan bermanfaat dan menunjang tercapainya konsensus di antara negara-negara anggota ASEAN, dan juga di antara negara-negara Asia Tenggara secara keseluruhan, tentang bidang-bidang yang diisyaratkan dalam menjawab soal perlukah dan bagaimana caranya membentuk ZBSN di Asia Tenggara.

ZBSN, ZOPFAN DAN KONFLIK KAMPUCHEA

Dalam pidato pembukaan sidang pertama Panitia Tetap ASEAN di Kuala Lumpur tanggal 10 September 1984, Menlu Malaysia, Tengku Ahmad Rithauddin, atas nama ASEAN mengatakan:

"Di Jakarta kita telah sepakat untuk bersama-sama mengambil langkah-langkah guna mulai melaksanakan ZOPFAN dengan suatu deklarasi mengenai Asia Tenggara sebagai zona bebas senjata nuklir. Konsep Zona Bebas Senjata Nuklir (ZBSN) itu dengan sendirinya terpadu dalam konsep ZOPFAN dan merupakan salah satu ciri (attributes) atau prasyarat untuk mencapai ZOPFAN di Asia Tenggara. Mengingat bahwa konflik Kampuchea menghalangi usaha kita untuk merealisasikan ZOPFAN, maka pada hemat saya akan merupakan suatu kemunduran besar bagi ZOPFAN seandainya kita harus menunggu-nunggu penyelesaian konflik Kampuchea sebelum kita memulai langkah-langkah penting guna merealisasikan konsep kita tersebut."

Pada awal tahun 1985 dalam suatu seminar mengenai pembentukan Asia Tenggara sebagai zona bebas senjata nuklir yang diselenggarakan di Jakarta,

Menteri Luar Negeri Indonesia Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa "Invasi dan Pendudukan Vietnam di Kampuchea membuat negara-negara ASEAN kurang bergairah untuk meningkatkan usaha guna mewujudkan ZOPFAN." Pada waktu yang sama ia juga mengatakan bahwa "melihat perkembangan di Laut Cina Selatan di mana Vietnam telah mengizinkan Uni Soviet untuk menggunakan fasilitas di Pangkalan Teluk Cam Ranh," maka harus dilakukan berbagai usaha untuk melaksanakan ZOPFAN "melalui pembentukan Kawasan Bebas Senjata Nuklir sebagai salah satu komponennya." Lebih lanjut dikatakannya pula bahwa pembentukan Asia Tenggara sebagai suatu ZBSN merupakan "salah satu langkah prioritas untuk mewujudkan ZOPFAN."

Jadi, bagaimanapun gagasan zona bebas senjata nuklir itu dikaitkan dengan ZOPFAN, apakah itu merupakan salah satu komponen ZOPFAN, atau awal dari atau salah satu langkah ke arah perwujudannya, tampaknya anggapannya adalah bahwa pelaksanaan ZBSN bagi Asia Tenggara adalah lebih mudah dan sederhana bila dibandingkan dengan pelaksanaan ZOPFAN. Bukantinya, dalam kesempatan yang sama Tengku Rithauddin juga dengan optimis mengatakan bahwa "Yang menjadi harapan kami ialah agar bahwa studi studi kita mengenai konsep ini yang kita pelajari ini dapat diselesaikan pada bulan-bulan mendatang, sehingga kita dapat membuat suatu keputusan awal sehubungan dengan deklarasi mengenai Zona Bebas Senjata Nuklir bagi kawasan ini." Secara sederhana, apa yang diucapkan oleh dua Menteri Luar Negeri ASEAN itu kurang lebih menjadi demikian: "Baiklah, konflik Kampuchea telah menghalangi usaha kita untuk merealisasikan ZOPFAN. Namun marilah kita memulainya dengan pertama-tama membentuk ZBSN."

Kiranya tidak terlalu sulit untuk menyepakati bahwa masalah Kampuchea telah menjauhkan kita dari cita-cita ZOPFAN, khususnya yang berkaitan dengan penggunaan kekerasan dan campur tangan pihak luar. Sebenarnya dalam artian itu konflik Kampuchea tidak saja bertentangan dengan prinsip ZOPFAN tetapi juga dengan prinsip regionalisme ASEAN sendiri. Walaupun demikian, akan merupakan suatu hal yang tampak bertentangan jika di satu pihak mengakui bahwa konflik Kampuchea menghalangi usaha kita untuk merealisasikan ZOPFAN dan di lain pihak menyadari bahwa akibat-akibat yang ditimbulkan -- salah satu di antaranya ialah penempatan pangkalan Soviet di Vietnam -- telah mendorong kita untuk terus melanjutkan rencana guna mengumandangkan denuklirisasi Asia Tenggara sebagai bagian dari netralisasi kawasan Asia Tenggara.

Pokok permasalahan yang perlu diajukan di sini ialah, apakah kita memang benar-benar bertekad untuk menjadikan kawasan kita ini suatu zona bebas senjata nuklir, kendati konflik Kampuchea masih terus bergejolak, yan

telah merintang gerak langkah ZOPFAN, dan yang akibat-akibatnya juga telah menambah kendala-kendala bagi pembentukan ZBSN untuk kawasan Asia Tenggara? Dalam situasi yang demikian itu, bahkan sekiranya ZBSN merupakan bagian dari ZOPFAN, apakah tidak sama sulitnya, kalau tidak lebih sulit, untuk mewujudkan gagasan-gagasan tersebut, khususnya mengingat perkembangan situasi di Indocina?

Ambil saja salah satu problem yang muncul sehubungan dengan ZBSN dan ZOPFAN, yakni yang berkenaan dengan cakupan geografi atau pembatasan (delineasi) dari konsep-konsep tersebut. Seandainya kedua konsep itu mencakup kawasan Asia Tenggara secara keseluruhan, maka untuk itu diperlukan persetujuan negara-negara Indocina. Dan agak sulit untuk membayangkan mengapa negara-negara tersebut akan lebih cenderung untuk menyetujui ZBSN daripada ZOPFAN, mengingat eksistensi pangkalan Soviet di Vietnam dan berbagai konflik yang terus berkelanjutan terutama konflik antara Vietnam, yang didukung Uni Soviet dan Cina. Kedua negara yang disebutkan terakhir ini merupakan negara-negara berkekuatan nuklir.

Tetapi ini bukan berarti menyarankan bahwa untuk pihak mereka sendiri negara-negara ASEAN tidak mungkin lagi melanjutkan penelitian dan studi mereka, setidaknya di tingkat intelektual dan konseptual, mengenai kemungkinan menjadikan Asia Tenggara sebagai zona bebas senjata nuklir. Tanpa perlu menunggu penyelesaian konflik Kampuchea, usaha yang dilakukan ASEAN ini justru akan mempersiapkan negara-negara anggotanya untuk setiap saat menghadapi kemungkinan tersebut dengan pertama-tama membangun suatu konsensus bersama di antara mereka sendiri. Hal ini akan menyiapkan landasan bagi pelaksanaan ZBSN di masa depan bagi Asia Tenggara bila saat untuk itu telah tiba.

Untuk jelasnya, orang-orang yang sinis terhadap rencana tersebut barangkali akan bertanya-tanya diri jangan-jangan keinginan yang tampaknya mendadak di kalangan negara anggota ASEAN sehubungan dengan masalah ZBSN itu dikaitkan dengan usaha-usaha yang hingga kini gagal untuk membentuk ASEAN sebagai organisasi regional yang sungguh-sungguh berfungsi, lebih-lebih kalau hal itu dikaitkan dengan lemahnya kerjasama di bidang ekonomi yang mengecewakan serta usaha mereka yang bertubi-tubi tapi sia-sia dalam mencoba mencari penyelesaian politik atas masalah Kampuchea. Andalkan kritikan itu benar adanya, suatu studi bersama antarsesama anggota ASEAN mengenai masalah ZBSN dan segala aspeknya yang mungkin pada pasti akan memperteguh dan memperluas kerjasama antarmereka sendiri. Hal itu sendiri tentu akan memperdalam saling pengertian, memperkuat kesatuan dan solidaritas yang pada gilirannya justru akan mampu menunjang ASEAN.

KEPENTINGAN DAN HARAPAN NASIONAL

Sementara negara-negara ASEAN secara bersama-sama, dan nantinya juga negara-negara lain di kawasan Asia Tenggara, pasti harus menyetujui sasaran dan tujuan-tujuan yang hendak dicapai dalam pembentukan kawasan ini sebagai suatu zona bebas senjata nuklir, tidak akan kurang pentingnya adalah bahwa semua pihak yang terikat dalam maksud dan tujuan itu di masa depan mengakui dan memahami bermacam-macam kepentingan nasional serta harapan-harapan mereka masing-masing atas masalah tersebut. Karena itu merupakan suatu keharusan bahwa sejak awal tahap pengujian atas aspek-aspek ZBSN itu, negara-negara ASEAN pertama-tama harus bersikap jujur satu sama lain mengenai perbedaan-perbedaan pandangan, persepsi, kepentingan dan harapan terhadap rencana tersebut.

Ini tidak berarti menyarankan bahwa perbedaan-perbedaan tersebut pada hakikatnya diperlukan untuk melaksanakan rencana pembentukan ZBSN. Tetapi tanpa pemahaman dan penghargaan selayaknya atas adanya hal-hal tersebut di atas, perbedaan-perbedaan tersebut justru akan membuat mereka saling curiga dan saling tidak percaya. Hal ini akan merusak rencana secara keseluruhan. Misalnya saja, sudah bukan menjadi rahasia lagi bahwa Indonesia memandang rencana ZBSN sebagai sarana untuk memperkokoh wawasan Nusantara dan untuk lebih memberi kepastian atas pelaksanaannya. Hal ini diharapkan akan memperteguh rasa persatuan dan keamanan nasionalnya.

Namun hal ini dapat menyebabkan salah pengertian dan kecurigaan jangan-jangan pembentukan zona bebas senjata nuklir di kawasan Asia Tenggara itu, seperti pernah diungkapkan oleh seorang cendekiawan, pada dasarnya akan sama saja dengan "meng-ASEAN-kan prinsip-prinsip wawasan Nusantara Indonesia." Pemikiran seperti itu sudah barang tentu memberi konotasi yang berlainan pada konsep ZBSN. Yang lebih buruk lagi, dan seperti pengkhianatan untuk mendukungnya dari sudut pandang *real politik* yang penuh curiga, adalah bahwa "konsep ZOPFAN untuk Asia Tenggara secara keseluruhan," dan dengan sendirinya juga konsep ZBSN sebagai salah satu komponennya, "dapat menjadi alat untuk menunjang kondominium politik antara Indonesia dan Vietnam."

Sebegitu jauh semua negara anggota ASEAN telah sama-sama mengakui bahwa merealisasikan ZOPFAN sudah menjadi tujuan mereka bersama. Komitmen ini sudah seringkali dan terus-menerus ditegaskan di berbagai dokumen ASEAN. Mereka juga telah mengulangi kesungguhannya untuk tetap melanjutkan usaha-usaha untuk mewujudkan gagasan tersebut. Konsensus mengenai hal itu memang telah ada, termasuk pula mengenai masalah ZBSN.

Namun apabila masalah ZOPFAN atau ZBSN itu menjadi masalah kebijakan keamanan yang operasional dan nyata, konsensus ASEAN bisa jadi berubah menjadi rapuh. Baik konsensus maupun saling pengertian tidak lagi dapat diterima begitu saja terjadi. Masing-masing pihak akan secara tegas dihadapkan kembali pada berbagai kepentingan, prioritas, persepsi, interpretasi dan harapan-harapan nasional mereka sendiri yang berbeda-beda. Hal-hal seperti itu harus ditangani secara realistis, jujur dan saling percaya.

Akhirnya, di samping kesulitan-kesulitan tersebut di atas masih ada lagi perbedaan-perbedaan, baik yang sudah ada maupun yang mungkin akan muncul, yang berkaitan dengan kondisi di dalam negeri masing-masing negara anggota ASEAN itu sendiri. Sebelum orang dapat membahas jalinan yang tak terelakkan lagi antara ZOPFAN atau ZBSN dan negara-negara luar kawasan, khususnya negara-negara bersenjata nuklir, yang akan merupakan tema pokok bagian berikut ini, maka salah satu prasyarat terciptanya ZBSN, bila hal ini hendak ditempatkan dalam konteks ZOPFAN, haruslah dimulai paling tidak dari tata regional yang damai di kalangan negara ASEAN sendiri, dan kemudian diperluas ke seluruh kawasan Asia Tenggara.

Jadi dengan melontarkan berbagai persoalan tersebut di atas, kita akan kembali pada masalahnya semula. Perlu pula dipikirkan pentingnya apa yang telah dikemukakan dalam bagian terdahulu makalah ini dalam penelaahan mengenai segala aspek yang memungkinkan ZBSN bagi kawasan Asia Tenggara.

KEPENTINGAN NEGARA-NEGARA ADIKUASA

Khususnya mengingat tiadanya kemampuan dari negara-negara kawasan itu sendiri untuk memaksakan perwujudan dan pelaksanaannya, pembentukan Asia Tenggara sebagai suatu zona bebas senjata nuklir pertama-tama akan bergantung pada kemauan negara-negara nuklir, lebih-lebih negara adikuasa yang memiliki kemampuan nuklir strategis, untuk mengakui dan mengormati ZOPFAN ataupun ZBSN. Dalam kaitan ini, yang berfungsi bukanlah ZBSN ataupun ZOPFAN untuk menjadikannya demikian, melainkan fungsi dari kepentingan-kepentingan strategis, persepsi-persepsi, kebijakan dan saling hubungan antarnegara adikuasa itu sendiri.

Dengan kata lain, kesediaan negara adikuasa untuk mengakui dan mengormati eksistensi zona bebas senjata nuklir di kawasan Asia Tenggara akan ditentukan oleh derajat kepentingan mereka terhadap kawasan tersebut, dilihat dari sudut strategi global mereka. Karena itu, adanya fakta bahwa salah satu dari negara adikuasa barangkali telah pernah terlibat dalam pemben-

tukan kawasan tertentu sebagai suatu zona bebas senjata nuklir belum menjadi petunjuk mengenai sikap negara tersebut di masa depan untuk bersedia berbuat serupa terhadap kawasan Asia Tenggara.

Mengenai kawasan Asia Tenggara sendiri, masih dapat diperdebatkan apakah kawasan itu memiliki nilai strategis di mata negara adikuasa atau tidak. Bagaimanapun, posisi geografis Asia Tenggara pasti mempunyai nilai strategis dilihat dari hubungan negara-negara adikuasa.

Sudah barang tentu kemajuan yang telah dicapai dalam bidang teknologi senjata nuklir dan sistem penghantarnya (*delivery systems*) telah menjadikan kedudukan dan jarak geografis kurang berarti apabila pecah perang nuklir, bagaimanapun tampak tak terperikannya hal ini. Namun, lepas dari masalah konfrontasi nuklir tersebut, boleh dikatakan kawasan Asia Tenggara memiliki arti penting bagi negara adikuasa, paling tidak dalam dua hal.

Pertama, kawasan ini memiliki arti penting dalam kaitan perimbangan strategis. Sementara Uni Soviet lebih menekankan strategi nuklir yang berlandaskan pada ICBM yang berpangkalan di darat, komponen SLBMnya yang bertumpu pada kapal selam tidak begitu penting bagi kemampuan penangkalan (*deterrence*) strategis secara keseluruhan jika dibandingkan dengan tiga serangkai kekuatan strategis Amerika Serikat yang tampak terbagi lebih merata daripada kekuatan strategis Uni Soviet. Hal yang sama terjadi juga terhadap komponen pembom berat nuklir yang merupakan sokoguru ketiga dari tiga serangkaian kekuatan strategis.

Dilihat dari segi itu, kekhawatiran Amerika Serikat terhadap kemungkinan bahwa ZBSN bagi Asia Tenggara hanya akan berlaku bagi kawasan ini sendiri tetapi tidak terhadap Uni Soviet, setidak-tidaknya lebih merugikan kepentingan strategis Amerika Serikat daripada kepentingan Soviet, kiranya dapat dimengerti. Amerika Serikat membutuhkan tingkat mobilitas strategis yang lebih besar daripada Uni Soviet.

Kedua, berkaitan dengan yang pertama, Amerika Serikat lebih membutuhkan sarana untuk persinggahan (transit) bagi kapal-kapal perangnya. Kebutuhan untuk mobilitas strategis dan transit bagi kapal-kapal perangnya itu terasa lebih besar lagi apabila mempertimbangkan peran Amerika Serikat dalam menjamin keamanan jalur laut yang diperlukan oleh sekutu terdekatnya di Asia, yakni Jepang. Bagi Jepang, wilayah perairan kawasan Asia Tenggara merupakan penghubung antara Samudera Pasifik dan Teluk Parsi melalui Samudera Hindia. Jalur ini merupakan jalur yang sangat menentukan kelangsungan hidup Jepang. Kebutuhan itu juga masih tampak lebih besar bagi Amerika Serikat mengingat perannya untuk memberikan perlindungan keamanan bagi para sekutunya di kawasan Asia Pasifik.

Satu kesulitan dalam setiap usaha untuk mengakomodasi kepentingan global dan strategis negara-negara adikuasa mengenai masalah transit itu ialah bahwa dalam kenyataannya Hukum Internasional, khususnya Hukum Laut, tidak membedakan kapal perang dengan jenis-jenis kapal lainnya yang melakukan transit di wilayah perairan Nusantara (atau di wilayah udara kalau itu mengenai kapal terbang), terlepas dari fakta bahwa Uni Soviet adalah salah satu penanda tangan konvensi tersebut sedangkan Amerika Serikat bukan. Salah satu cara untuk mengatasi masalah seperti itu adalah cara yang ditempuh dalam Perjanjian Zona Bebas Nuklir Pasifik Selatan. Perjanjian ini memberi wewenang sepenuhnya kepada negara-negara yang menjadi pihaknya untuk memutuskan sendiri persoalan mengenai persinggahan dan transit (pasal 55, alinea 2). Hal ini berarti tergantung pada persetujuan bilateral antara masing-masing negara yang terlibat di satu pihak dengan masing-masing negara luar kawasan di lain pihak. Namun agaknyadiragukan apakah hal ini bukan hanya sekedar penipuan diri atas asas-asas ZBSN.

Satu faktor yang terbukti paling sulit ditangani sehubungan dengan peran dan kepentingan negara-negara besar dari luar kawasan dalam pembentukan zona bebas senjata nuklir di Asia Tenggara ialah adanya pengaturan keamanan yang melibatkan negara-negara di kawasan dengan negara-negara besar, serta adanya pangkalan-pangkalan militer negara besar di kawasan ini. Apakah pengaturan keamanan, khususnya pangkalan-pangkalan militer, itu mempunyai relevansi khusus untuk ZBSN dan karenanya menjadi penghambat perwujudan ZBSN itu sendiri atau tidak, akan banyak tergantung pada pentingnya ZBSN bagi pertimbangan strategis antara negara-negara adikuasa.

Bagaimanapun, agaknyatidak cukup dapat dipastikan bahwa, dengan mengutip Deklarasi Bangkok, pangkalan-pangkalan militer asing seperti itu hanya bersifat sementara saja. Masalahnya tidaklah berhenti di situ. Persoalan ini tampaknya juga tidak mungkin dipecahkan hanya dengan tetap membiarkannya tidak jelas seperti itu.

NILAI ZBSN: URAIAN PENUTUP

Apabila diberlakukan, maka pencanangan Asia Tenggara sebagai zona bebas senjata nuklir akan mampu memberi isi pada Deklarasi Kuala Lumpur tahun 1971 mengenai ZOPFAN. Ini akan dapat membantu pencegahan proliferasi horisontal senjata-senjata nuklir. Dengan demikian kemungkinan kawasan ini menjadi sasaran serangan nuklir akan tercegah pula atau paling tidak berkurang. Ia juga akan membantu meningkatkan hubungan-hubungan yang lebih baik di antara bangsa-bangsa dalam kawasan itu.

Sebagaimana telah disinggung di atas, kemajuan teknologi di bidang persenjataan nuklir dan sistem penghantarnya akan menghapuskan jarak geografis dan jauh memperkecil makna posisi geografis serta mengurangi kegunaan pangkalan militer dalam suatu peperangan nyata. Kemajuan teknologi tersebut telah menciptakan pertautan strategis dan saling ketergantungan antarkawasan di dunia.

Di luar terjadinya konfrontasi nuklir, kendati ini kedengarannya bertentangan, kemajuan teknologi yang telah tercapai dalam bidang pengembangan dan sistem penghantar senjata nuklir itu akan lebih memungkinkan, paling tidak di tingkat intelektual dan konseptual, terbentuknya suatu zona bebas senjata nuklir. Tentu saja pada kenyataannya, seperti telah dibahas di atas, hal itu akan tergantung pada derajat relevansinya terhadap pertimbangan strategis sentral.

Namun dalam tahap sekarang ini, nilai ZBSN agaknya tidak lebih tinggi dari sekedar suatu deklarasi belaka. Walaupun demikian, ZBSN boleh jadi mengandung nilai-nilai politik dan diplomatik. Bersama dengan kawasan-kawasan lain di dunia, dikumandangkannya berbagai deklarasi mengenai ZBSN barangkali akan memberi tekanan moral terhadap negara-negara nuklir, khususnya negara adikuasa, agar mereka berusaha lebih keras lagi untuk mencapai kesepakatan yang substantial dan operasional mengenai pengawasan dan perlucutan senjata sehingga mampu mengobati perlombaan senjata dan mengurangi kemungkinan perang nuklir, sekiranya bukan perlucutan senjata secara umum dan menyeluruh yang utopis. Jika ZBSN mencerminkan kebulatan tekad negara-negara non-nuklir untuk mencegah proliferasi senjata nuklir, yang karenanya juga merupakan sumbangan bagi perlucutan senjata dan pengurangan kemungkinan pecahnya perang nuklir, maka sudah menjadi kewajiban negara-negara nuklirlah untuk mengemban tugas dan tanggung jawab mereka dalam menjaga perdamaian dunia.

Walaupun reaksi dari negara-negara nuklir, khususnya negara adikuasa, terasa kurang, suatu deklarasi mengenai ZBSN menunjukkan tekad kita untuk terus tetap independen dan sebagai penentu atas nasib dan masa depan kita sendiri. Usaha-usaha ini akan merupakan peringatan kepada mereka kalau pun kerjasama dan persahabatan kita ini tidak mereka terima begitu saja.

Kepentingan Negara-negara Dunia Ketiga dalam Pengawasan Senjata Nuklir

J. Kusnanto ANGGORO*

Selama ini, "Dunia Ketiga" dan "Pengawasan Senjata Nuklir" sering dianggap sebagai isu-isu yang terpisah. Salah satu penyebabnya adalah perbedaan konsep keamanan nasional yang dianut oleh negara-negara maju dan negara-negara berkembang. Dari sudut pandang negara-negara maju, ancaman terhadap keamanan nasional hampir identik dengan ada atau tidaknya ancaman luar atas kedaulatan nasional mereka; khususnya negara-negara adikuasa akan menganggap ancaman luar itu muncul dalam bentuk peningkatan kemampuan nuklir negara adikuasa yang lain. Sedangkan dari sudut pandang negara-negara Dunia Ketiga, ancaman luar hanya merupakan sebagian dari masalah keamanan nasional.¹

Untuk yang disebut belakangan ini, keamanan bukan hanya berarti keamanan tanpa konflik bersenjata, melainkan keadaan terbebas dari berbagai bentuk kekerasan struktural yang terutama bersumber dari ketidakmerataan hasil pembangunan. Kelangkaan sumber dana pembangunan dan keinginan negara-negara Dunia Ketiga untuk memperbaiki taraf hidup masyarakatnya, berhadapan secara diametral dengan kecenderungan negara-negara adikuasa untuk meningkatkan anggaran militer. Sementara itu, munculnya transfer persenjataan sebagai sosok baru kolonialisme dan imperialisme, mau tidak mau, harus diakui sebagai ganjalan negara-negara Dunia Ketiga untuk memperjuangkan kedaulatan ekonomi-politik.

Perbedaan titik berat konsep keamanan nasional itu pula yang untuk sebagian mengakibatkan gugatan-gugatan yang sering diajukan negara-negara Du-

*Staf CSIS.

¹Abdur Rob Khan, "Strategic Studies in the Third World: A Suggested Approach," *BIIS Journal*, Vol. 5, No. 2 (April 1984): hal. 117-135; cf. Abdul-Monem M. Al-Mahat, *National Security in the Third World* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1985).

nia Ketiga atas membengkaknya senjata nuklir. Gugatan itu lebih banyak diwarnai oleh argumen-argumen moral dengan mengatakan bahwa senjata nuklir bukan sekedar mesin perang, melainkan mesin pemusnah peradaban; dan oleh karena itu penggunaannya, atau ancaman untuk menggunakannya, bertentangan dengan moralitas masyarakat internasional.²

Akan tetapi sesungguhnya kepentingan negara-negara Dunia Ketiga dalam pengawasan senjata nuklir tidak saja dibenarkan dari segi moral, bahkan juga jika dilihat dari segi ekonomi, politik dan strategi. Tanpa mengurangi arti penting argumen-argumen moral yang selama ini sering diajukan,³ tulisan ini akan lebih menitikberatkan pada ketiga segi yang lain. Akan dikemukakan pandangan-pandangan tentang kaitan pacuan senjata nuklir, dan dengan demikian merupakan sisi lain pengawasan senjata nuklir, dengan masalah-masalah ekonomi, politik dan strategi yang dihadapi oleh negara-negara Dunia Ketiga dengan menunjuk pada beberapa isu, antara lain, kelangkaan sumber dana pembangunan, transfer persenjataan dan kerawanan strategis sebagai *targeted nation*.

Tentu saja beberapa isu itu mempengaruhi negara-negara Dunia Ketiga pada kadar yang berbeda. Beban hutang yang harus ditanggung oleh Singapura dan Korea Selatan misalnya, tidaklah sebesar beban hutang yang harus ditanggung oleh negara-negara bukan-penghasil minyak bumi di Afrika dan Amerika Latin. Meskipun demikian, sumber dana pembangunan internasional merupakan masalah pokok yang dihadapi oleh sebagian besar negara-negara Dunia Ketiga sebagaimana terlihat dari tema sentral pertemuan-pertemuan UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) sejak tahun 1968. Demikian pula halnya dengan transfer persenjataan. Tidak untuk semua negara Dunia Ketiga, transfer persenjataan disebabkan oleh dorongan penetrasi dan akumulasi modal negara-negara maju; bahkan sebagian besar di antaranya disebabkan oleh masalah stabilitas politik yang dihadapi oleh negara-negara Dunia Ketiga, baik pada tingkat domestik maupun kawasan.

Selain bahasan umum mengenai ketiga isu tersebut di atas, akan dikemukakan pula beberapa peran yang dilakukan oleh negara-negara Dunia Ketiga

²Lihat misalnya Deklarasi Politik yang dihasilkan oleh Konperensi Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan negara-negara Nonblok ke-7 di New Delhi, seperti dikutip oleh Jayant Prasad, "A Non-aligned View of Disarmament," *IDSA Journal*, Vol. XVI, No. 1 (July-September 1983): hal. 77-94.

³Untuk bahasan tentang argumen moral dalam perlucutan senjata, lihat Gene Keyes, "Strategic non-Violent Defense in Theory: Denmark in Practice," Ph.D Dissertation, York University, Canada, 1978; cf. Glenn D. Paige, "Politik Damai untuk Perlucutan Senjata," *Prisma*, No. 3 (Maret 1981): hal. 24-38.

dalam menanggapi isu pengawasan senjata nuklir. Anggapan yang mendasari tulisan ini ialah, bahwa strategi nuklir, seperti ditunjukkan oleh strategi tanggapan luwes (*flexible respons*), bukan merupakan bagian yang sama sekali terpisah dari strategi konvensional; apalagi dengan mengingat bahwa sebagian besar dari industri militer yang memproduksi senjata-senjata nuklir juga membuat senjata-senjata konvensional.

KELANGKAAN SUMBER DANA PEMBANGUNAN

Buku tahunan yang diterbitkan oleh Lembaga Riset Perdamaian Internasional di Stockholm (*Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI*)⁴ sejak tahun 1982 senantiasa dipenuhi dengan laporan yang berisi peningkatan anggaran militer dunia, khususnya negara-negara adikuasa yang semakin terjerat dalam pacuan senjata nuklir. Selama empat tahun terakhir, anggaran militer dunia cenderung meningkat dengan laju pertumbuhan sekitar 3% setahun; jauh lebih besar dibanding masa-masa akhir dasawarsa 1970-an, meskipun situasi perekonomian dunia semakin buruk. Bahkan untuk beberapa negara, laju pertumbuhan anggaran militer itu melebihi laju pertumbuhan ekonominya.

Dengan demikian, anggaran total yang harus dipikul bersama oleh dunia pun semakin meningkat. Agak sukar mengukur dengan pasti besarnya anggaran itu,⁵ akan tetapi menurut perkiraan berdasarkan nilai dollar tahun 1981, besarnya mencapai sekitar US\$600-650 milyar.

Mudah diduga bahwa Amerika Serikat dan Uni Soviet menggunakan sebagian besar dari anggaran militernya itu untuk meningkatkan kemampuan nuklir. Di Amerika Serikat, situasi seperti ini mulai terlihat sejak tahun 1981, ketika peningkatan volume anggaran militer mencapai 6%. Rencana lima tahun pemerintahan Reagan (pertama) adalah meningkatkan anggaran militer menjadi 8% sebagai perubahan persentase tahunan rata-rata selama selang waktu 1983-1987. Selain untuk membiayai modernisasi sistem persenjataan nuklir strategis, anggaran itu juga ditujukan untuk meningkatkan kemampuan Amerika Serikat dalam memproyeksikan kekuatan militer di seberang laut, termasuk di antaranya pembuatan 143 kapal perang baru, meningkatkan ke-

⁴SIPRI Yearbook 1982 (Stockholm: SIPRI, 1982), *passim*.

⁵Kesulitan seperti ini terutama disebabkan perbedaan dalam menentukan kriteria sistem persenjataan. Bank Dunia misalnya, memperkirakan bahwa jumlah anggaran itu baru berkisar US\$400 milyar sedangkan Marek Thee memperkirakan anggaran itu berkisar antara US\$500-550 milyar. Lihat *World Development Report, 1980* (Washington, D.C.: The World Bank, 1980): hal. 99; cf. Marek Thee, "Scope and Priorities in Peace Research," Kertas Kerja untuk Consultations on Peace Research (Tokyo: University of Tokyo, 1980).

canggih Pasukan Gerak Cepat (*Rapid Deployment Force, RDF*) dan memproduksi kembali senjata-senjata biologi dan kimia yang telah dihentikan sejak sepuluh tahun sebelumnya. Pada saat yang bersamaan, Uni Soviet pun meningkatkan anggaran militer sampai mencapai 15% dari anggaran belanja nasionalnya untuk membiayai program-program SS-24, SS-25 dan kapal selam bertenaga nuklir *Typhoon*.

Untuk beberapa tahun mendatang, tampaknya sangat kecil kemungkinan kedua negara adikuasa ini mengurangi anggaran militernya yang selama ini ditopang oleh *vested interest* dari kalangan kompleks industri militer (*Military Industrial Complex, MIC*).⁶ Di negara-negara kapitalis seperti Amerika Serikat, kompleks industri militer itu berorientasi pada laba, surplus dan perluasan pasar; sedangkan di negara sosialis seperti Uni Soviet, birokrasi militer dan birokrasi industri yang teknokratis lebih berorientasi pada upaya untuk mempertahankan dan mengembangkan basis-basis kekuatan politik dalam negeri. Orientasi seperti itulah yang mengakibatkan kompleks-kompleks industri militer di Amerika Serikat maupun di Uni Soviet merupakan kekuatan pendorong pacuan senjata internasional yang sangat kuat.⁷

Meskipun negara-negara adikuasa itu termasuk negara yang kaya, sukar disangkal bahwa anggaran yang dialokasikan untuk memodernisasi senjata-senjata nuklir tetap merupakan beban ekonomi yang cukup berat dan seringkali membuahkan dilema. Di Amerika Serikat, peningkatan anggaran militer itu hanya mungkin dibiayai dengan meminjam sumber dana yang berasal dari bank-bank komersial. Pemerintah Gedung Putih hampir tidak mungkin mempunyai pilihan lain tanpa menanggung risiko yang tidak dapat diterima dari segi ekonomi maupun politik. Pilihan untuk membiayai anggaran militer dengan mencetak uang baru, jelas tidak mungkin oleh karena hal itu akan meningkatkan laju inflasi, sedangkan meningkatkan beban pajak atau mengurangi anggaran pelayanan sosial, mau tidak mau, akan mempunyai pengaruh yang kurang menguntungkan terhadap popularitas seorang Presiden terpilih. Dengan kata lain, meminjam dari bank-bank komersial merupakan satu-satunya pilihan.

Oleh karena itu tidak mengherankan jika di Amerika Serikat sendiri terjadi persaingan antara pemerintah federal dan perusahaan-perusahaan swasta untuk mendapatkan pinjaman dari bank-bank komersial. Sesuai dengan hukum kelangkaan ekonomi (*economic scarcity*), persaingan itu mengakibatkan meningkatnya suku bunga (*prime rate*) bank-bank komersial. Selama selang waktu 1977-1981 misalnya, suku bunga itu meningkat dari 6% menjadi 20%.

⁶Untuk pengertian yang lengkap tentang kompleks industri militer, lihat Sidney Lens, *The Military Industrial Complex* (Philadelphia: National Catholic Reporter, 1970).

⁷Yoshikazu Sakamoto dan Richard A. Falk, "A World Demilitarized: A Basic Human Need?" *Microscope*, No.8 (Fall 1980): hal. 8-11.

Mudah diduga bahwa yang terjadi kemudian ialah mengalirnya arus dana dari negara-negara maju, misalnya yang tergabung dalam OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*), ke Amerika Serikat. Secara tidak langsung, hal ini akan mempengaruhi Dunia Ketiga karena dua hal. *Pertama*, Negara-negara Dunia Ketiga akan semakin sempit memperoleh kesempatan untuk memperoleh pinjaman bersyarat lunak dari bantuan-bantuan luar negeri resmi (*Official Development Assistance, ODA*). Pada kenyataannya, sumber dana dari negara-negara maju yang dialihkan ke negara-negara Dunia Ketiga hanya berkisar antara 0,30-0,48% dari pendapatan nasional negara-negara maju. Ini masih berada di bawah 0,70% yang semula disepakati pada pertemuan negara-negara maju dengan negara-negara berkembang sebelumnya. Tentu saja hal ini bukan hanya karena meningkatnya suku bunga di Amerika Serikat lebih menarik penanam modal dari negara-negara maju yang lain, akan tetapi juga berkaitan dengan proyek-proyek militeristis yang dilakukan oleh negara-negara maju itu sendiri. Anggaran yang dialokasikan untuk proyek-proyek seperti ini, diperkirakan mencapai sembilan kali lipat dari alokasi anggaran pembangunan yang diberikan kepada negara-negara Dunia Ketiga.⁸ Yang *kedua*, negara-negara Dunia Ketiga semakin terjerat dalam pinjaman yang berasal dari bank-bank komersial yang pada umumnya menuntut persyaratan lebih berat daripada pinjaman-pinjaman resmi yang semula disalurkan melalui ODA.

Di pihak Uni Soviet pun tidak jauh berbeda. Meningkatnya anggaran militer di negara itu ternyata dibarengi dengan menyusutnya bantuan ekonomi yang semula diberikan kepada rekan-rekannya di Eropa Timur. Sebagai akibatnya, kesejahteraan sosial ekonomi di Blok Timur memburuk dan menimbulkan ancaman terhadap stabilitas dalam negeri, seperti terlihat pada kasus Polandia (1981).

Dengan demikian terlihat bahwa membengkaknya anggaran militer negara-negara maju, terutama kedua negara adikuasa, bertentangan dengan kepentingan pembangunan ekonomi Dunia Ketiga yang masih menghadapi kelangkaan sumber dana pembangunan internasional. Sedangkan kemungkinan untuk memobilisasi sumber dana dalam negeri sendiri pun semakin sulit. Muzammel Huq misalnya,⁹ mengungkapkan bahwa untuk menyangga anggaran militernya, negara-negara Barat sangat tergantung pada kelestarian dan pelestarian pemiskinan Dunia Ketiga. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila mereka berusaha mengintegrasikan ekonomi negara-negara Dunia Ketiga ke dalam apa yang oleh Huq dinamakan sebagai *global supermarket*, yang

⁸Selengkapnya lihat *World Development Report, 1980*. Khususnya Tabel 16 tentang Official Development Assistance from OECD dan OPEC Members, hal. 140.

⁹Lihat Muzammel Huq, "Military and Development," *International Peace Research Newsletter*, Vol. KIK, No. 1 (February 1981): hal. 12-14.

langsung maupun tidak langsung hanya mengkonsumsi produk-produk negara maju. Tentu harus diingat bahwa kecenderungan globalisasi supermarket ini tidak dapat sepenuhnya diterapkan atas Uni Soviet. Pemimpin-pemimpin Kremlin dapat dianggap bertanggung jawab atas pemiskinan di Dunia Ketiga bukan karena globalisasi dan integrasi sistem ekonomi seperti itu, melainkan karena ia mendorong militerisasi, terutama jika dilihat dari realisasi bantuan militernya yang lebih tinggi daripada realisasi bantuan non-militer.

Secara politis, usaha untuk melestarikan kemiskinan Dunia Ketiga itu ditempuh melalui ekspor konsepsi keamanan nasional dari negara-negara maju. Dengan demikian tidak mengherankan jika proses pembangunan di Dunia Ketiga senantiasa diukur dengan penilaian apakah keamanan nasionalnya mampu memberikan bahan baku murah, tenaga kerja murah dan iklim penanaman modal yang stabil,¹⁰ dipandang dari perspektif negara-negara maju. Konsep keamanan nasional, dengan demikian, dilaksanakan dengan membentuk rezim-rezim pemerintahan yang dapat mengatur tata-politik ke dalam dan menjamin kepentingan negara-negara maju. Inilah yang menjelaskan mengapa negara-negara berkembang hampir selalu tidak dapat melaksanakan kebijaksanaan pembangunan tanpa proses militerisasi yang masif karena militerisasi itu justru didorong oleh negara-negara industri maju.¹¹

Tentu saja harus disadari bahwa proses militerisasi di beberapa negara Dunia Ketiga seperti ditunjukkan oleh meningkatnya transfer persenjataan dari negara-negara maju, bukan hanya disebabkan penetrasi industri militer dan konsep keamanan nasional dari negara-negara maju, akan tetapi juga disebabkan oleh faktor intra-negara dan intra-kawasan. Struktur politik yang didominasi oleh kelompok militer, gerakan-gerakan separatis, dan sengketa perbatasan serta keinginan suatu negara untuk menjadi pusat kekuatan kawasan (*regional power center*) misalnya, adalah beberapa faktor yang memperkuat kecenderungan di beberapa negara Dunia Ketiga untuk meningkatkan anggaran militernya. Dari segi ekonomi, membengkaknya anggaran militer inilah yang seringkali hanya dapat dilaksanakan dengan mengurangi dana pembangunan yang semula dialokasikan untuk pembangunan sosial ekonomi. Dari segi ekonomi, di negara Dunia Ketiga maupun di negara-negara maju masalahnya ialah, "seandainya belanja militer itu dapat dialokasikan untuk sektor-sektor non-militer yang lebih bermanfaat atas kesejahteraan umat manusia."

¹⁰Ini menunjukkan bahwa negara-negara maju telah mengartikan perdamaian sebagai *pa-
economica* belaka, padahal pada saat yang sama pembangunan itu dibarengi oleh *era of military
process*. Untuk ulasan lebih mendalam lihat Ivan Illich, "The Delinking of Peace and Develop-
ment," Keynote Speech dalam Konperensi Asian Peace Research in the Global Context, Yoko-
hama, 1-5 Desember 1980, sebagaimana dimuat dalam *ibid*.

¹¹Huq, "Military and Development," *ibid*.

Barangkali karena pertanyaan itu pula PBB mengeluarkan publikasi, *Cost of the Arms Race*, yang antara lain menyatakan bahwa re-alokasi anggaran militer dunia dapat meningkatkan GDP (*Gross Domestic Product*) negara-negara di dunia sebesar US\$200 milyar -- suatu jumlah yang sangat besar karena sama setara dengan pendapatan kotor seluruh negara Asia dan Afrika Tengah. Dalam publikasi itu,¹² antara lain digambarkan bahwa dana sebesar itu akan sangat berarti untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat miskin di Dunia Ketiga. Bahkan hanya dengan separuhnya saja dapat digunakan untuk membangun 600.000 buah sekolah dan memberi pelajaran kepada 400 juta siswa; membangun 60 juta perumahan untuk 300 juta manusia; 20 pusat kegiatan industri yang memberi kesempatan kerja sebanyak 20 juta pencari kerja; atau membangun sarana irigasi untuk mengairi 150 juta hektar sawah.¹³

KEKONOMI POLITIK TRANSFER PERSENJATAAN

Menurut ekonom Marxis, satu-satunya jalan untuk mengatasi kejenuhan sistem kapitalisme yang terjebak dalam kesulitan ekonomi, resesi maupun depresi, adalah dengan cara mengalihkan sumber daya produktif yang dimilikinya ke arah industri militer. Sejarah telah menunjukkan bahwa perkembangan kapitalisme yang semula hanya dimulai di sebagian kecil Eropa Barat pun baru memperoleh momentum perkembangannya setelah penemuan teknologi militer dan peralatan navigasi.¹⁴ Bahkan Perang Dunia Kedua seringkali dianggap sebagai pengaman kapitalisme pada tingkat yang lebih berarti daripada keberhasilan teori-teori Keynesian. Dua bukti sejarah itu menunjukkan bahwa sistem persenjataan (*armament system*) dan sistem perang (*war system*) merupakan perpanjangan tangan dari kapitalisme. Jika semula tesis Lenin mengatakan bahwa imperialisme merupakan tahap akhir kapitalisme,¹⁵ maka tampaknya transfer persenjataan pun merupakan bentuk lain dari kolonialisme modern dan imperialisme modern. Sampai tingkat tertentu, teori

¹²United Nations Organization, *Cost of the Arms Race* (New York: UNO, 1979).

¹³Sebagai pembandingan yang menyeluruh mengenai manfaat ekonomi, lihat R. Faramazy, *Disarmament and the Economy* (Moskow: Progress Publishers, 1981).

¹⁴Paul M. Sweezy, "The Future of Socialism," dalam James H. Weaver (ed.), *Modern Political Economy: Radical and Orthodox Views on Crucial Issues* (Boston: Allyn and Bacon Inc., 1973), hal. 399. Pandangan yang menyerupai Sweezy dikemukakan oleh Andre-Gunder Frank. Yang disebut belakangan ini menunjukkan bahwa militerisasi merupakan suatu proses yang memainkan peranan penting untuk mendukung proses akumulasi modal. Kombinasi antara perluasan kapitalisme dan proses militerisasi itulah yang memiliki dimensi ekonomi dan politik. Lihat Andre-Gunder Frank, "Arms Economy and Warfare in the Third World," *Third World Quarterly*, Vol. II, No. 2 (June, 1976): hal. 299.

¹⁵V.I. Lenin, "Imperialism; the Highest Stage of Capitalism," *The Marxist Reader*, ed. Emile Burns (New York: Avenel Books, 1982): hal. 532-563.

seperti ini dapat diterapkan terhadap kompleks industri militer di Uni Soviet, karena meskipun secara teoretis negara itu menganut sistem sosialis, pada prakteknya yang terjadi adalah kapitalisme negara (*state capitalism*).

Prinsip yang mendasari kolonialisme adalah upaya untuk memperoleh bahan baku dan tenaga kerja murah, dan oleh karena itu mempunyai kaitan dengan proses akumulasi modal, dalam rangka melindungi maupun memperluas penetrasi pasar. Di lain pihak, imperialisme lebih bersifat politik yakni menciptakan ketergantungan negara-negara pinggiran pada negara-negara pusat. Seperti akan dituturkan di bawah, transfer persenjataan memiliki dimensi kolonialisme modern dan imperialisme modern.

Dari segi ekonomi, peranan transfer persenjataan sebagai sarana untuk mempertahankan pasar dan meningkatkan penetrasi pasar tidak terlalu sukar dilihat. Kurang lebih 87% pembeli sistem persenjataan Amerika Serikat adalah rekanannya dalam perdagangan internasional, sedangkan angka yang sama untuk Uni Soviet adalah 97%.¹⁶ Bahkan pangkalan Subic dan Clark di Filipina pun sesungguhnya bukan hanya dimaksudkan untuk menyangga keseimbangan kekuatan militer di kawasan Pasifik, akan tetapi secara tidak langsung juga melindungi asset modal Amerika Serikat di negara itu. Dengan mengandalkan Clark dan Subic, Amerika Serikat dapat memantau kemungkinan perubahan politik yang terjadi secara kurang menguntungkan untuk kepentingan Bank of America, Citicorp dan Texaco yang tersebar di beberapa negara di kawasan Asia-Pasifik.

Untuk sebagian yang lain, transfer persenjataan merupakan kompensasi ketergantungan negara-negara Barat atas beberapa jenis mineral strategis. Afrika Selatan dan Afrika Barat Daya misalnya, selama ini dikenal sebagai kawasan yang sangat kaya dengan mineral-mineral strategis yang diperlukan untuk modernisasi sistem persenjataan di Amerika Serikat; lebih dari 80% untuk masing-masing jenis mineral strategis, seperti Tungsten, Molybdenum, Thorium, Vanadium, Cobalt dan Uranium diperoleh dari kawasan-kawasan itu.¹⁷ Dengan demikian mempertahankan Afrika Selatan dan Barat Daya di dalam wilayah pengaruhnya merupakan kepentingan vital Amerika Serikat untuk melanjutkan pacuan senjata.

Tentunya Uni Soviet memiliki kepentingan yang serupa dengan Amerika Serikat, meskipun dengan penekanan dan kadar yang berbeda. Transfer persenjataan yang dilakukan oleh Uni Soviet tampaknya lebih didorong oleh tujuan-tujuan ekonomi militer daripada ekonomi global. Hal ini bukan hanya dapat dilihat dari kenyataan bahwa proporsi ekspor sistem persenjataan dari

¹⁶Jan Oberg, "Arms Trade with the Third World as an Aspect of Imperialism," *Journal of Peace Research*, Vol. XII, No. 3 (1975): hal. 213, *et. seq.*

¹⁷Eboe Hutchfel, "The Peace Movement in the Third World," *Alternatives*, Vol. IX, No. 4 (December 1983): hal., 587 *et. seq.*

pendapatan nasionalnya lebih tinggi daripada negara-negara Barat, akan tetapi juga seandainya persentase realisasi antara bantuan militer dan bantuan ekonomi dari negara itu diperbandingkan. Selama dua dasawarsa terakhir, bantuan militer yang direalisasikan mencapai sekitar 75% dibanding hanya 45% untuk bantuan ekonomi.¹⁸ Sementara alasan-alasan untuk mengamankan asset modal di luar negeri dan kompensasi atas ketergantungan mineral strategis, tampaknya kurang menonjol untuk Uni Soviet sebagai pemasok sistem persenjataan ke Dunia Ketiga, oleh karena sistem ekonomi sosialis yang relatif lebih tertutup, maupun karena Siberia banyak memiliki mineral-mineral strategis yang diperlukan untuk modernisasi sistem persenjataan.

Dewasa ini tampaknya kecil sekali kemungkinan negara-negara pemasok sistem persenjataan mengekang diri dalam transfer persenjataan, baik yang menyangkut perangkat lunak dalam bentuk alih keahlian maupun dalam perangkat keras yang berupa sistem persenjataan. Perundingan mengenai pengendalian transfer persenjataan yang ditunda sejak tahun 1980 masih belum jelas kelanjutannya, bahkan sebaliknya volume transfer persenjataan meningkat dua kali lipat dalam selang waktu 5 tahun. Pemerintahan Reagan pun kelihatannya justru semakin memperkeras keinginannya untuk transfer persenjataan. Kecenderungan ini terlihat karena sejak bulan Juli 1981, Gedung Putih mulai menghapus berbagai persyaratan yang semula ditentukan oleh Presiden Carter; isu-isu tentang hak-hak asasi manusia, komitmen untuk tidak memperkenalkan jenis-jenis persenjataan modern ke kawasan-kawasan tertentu, dan seperangkat kriteria yang sebelumnya digariskan oleh Presiden Carter tidak lagi menjadi pertimbangan Amerika Serikat untuk menjual sistem persenjataan. Karena itu tidak mengherankan apabila Korea Selatan segera memperoleh 36 pesawat F-16, Pakistan memperoleh 40 untuk jenis pesawat yang sama, sedangkan Arab Saudi memperoleh 5 buah pesawat AWACS (*Airborne Warning and Control System*), 6 buah pesawat tanker, lebih dari 1.000 rudal Sidewinder, dan 22 buah instalasi radar darat.

Memang untuk sebagian penjualan sistem persenjataan modern ke Arab Saudi itu merupakan usaha Amerika Serikat untuk mempertahankan keseimbangan neraca pembayarannya atas minyak bumi. Akan tetapi dengan memperhatikan sikap historis Arab Saudi yang selalu menentang pangkalan militer asing di wilayah nasionalnya, tampaknya penjualan itu pun mempunyai maksud lain dari segi strategi untuk meningkatkan proyeksi militernya di seberang laut. Lebih dari itu, transfer persenjataan yang terbesar sejak Perang Dunia Kedua itu pun dilakukan setelah Amerika Serikat kehilangan tempat berpijak di Iran dan setelah Uni Soviet memperoleh Etiopia dan Yaman Selatan sebagai pangkalan militer yang baru.

¹⁸J. Kusnanto Anggoro, "Transfer Persenjataan Uni Soviet ke Negara-negara Non-Komunis," Paper yang disampaikan pada Diskusi Terbatas FISIP-UI, Februari 1984.

Dilihat dari sudut pandang negara-negara Dunia Ketiga, sedikitnya ada dua aspek penting yang diakibatkan oleh transfer persenjataan, yakni meningkatnya kemungkinan konflik regional dan, khususnya untuk negara-negara Dunia Ketiga yang bukan pemasok minyak bumi, meningkatnya beban cicilan hutang (*Debt Service Ratio, DSR*). Ketegangan yang berlanjut antara Pakistan dan India misalnya, untuk sebagian disebabkan oleh karena India memperoleh pesawat tempur MIG-23 dan MIG-29 dari Uni Soviet serta bantuan untuk mengembangkan reaktor nuklir; sementara di pihak lain, Pakistan menerima pesawat F-16 serta berbagai infrastruktur reaktor nuklirnya dari Amerika Serikat. Ketegangan-ketegangan lain yang muncul di kawasan Timur Tengah, Amerika Latin dan Tanduk Afrika pun disebabkan pengaruh transfer persenjataan dari negara-negara adikuasa. Setelah Perang Dunia Kedua tercatat sekitar 160 konflik bersenjata yang terutama terjadi di negara-negara Dunia Ketiga dan langsung atau tidak langsung melibatkan kedua negara adikuasa. Menurut Jasjit Singh,¹⁹ Amerika Serikat terlibat hampir dalam 98% konflik-konflik bersenjata sedangkan Uni Soviet 80%.

Lagi pula, kemungkinan terjadinya konflik regional hampir pasti akan meningkat apabila beberapa negara dalam satu kawasan memperoleh pasokan sistem persenjataan pada jumlah dan tingkat kecanggihan yang berbeda, karena hal ini dianggap akan mengganggu keseimbangan kekuatan pada suatu kawasan. Keinginan Amerika Serikat untuk meningkatkan kerjasama militer dengan Republik Rakyat Cina misalnya, merupakan salah satu faktor yang mendorong beberapa negara Asia Tenggara menginginkan pesawat F-16, selain sebagai masalah intra Asia Tenggara sendiri.

Itu semua baru sebagian kecil dari dampak politiko-strategis yang kurang menguntungkan sebagai akibat transfer persenjataan. Tentunya dampak itu akan semakin meningkat jika pasokan sistem persenjataan meliputi pula jenis-jenis persenjataan yang memiliki kemampuan ganda (*dual-capability*). Pesawat tempur, peluru kendali, kapal perang, maupun artileri merupakan jenis persenjataan berkemampuan ganda yang dapat digunakan untuk serangan nuklir maupun konvensional. Oleh karena itu, mungkin untuk jangka waktu tidak lama lagi, batas-batas antara negara non-nuklir dengan negara nuklir hanya dibedakan oleh "moncong peledak."

Sementara itu terlihat pula ko-insidensi antara meningkatnya hutang dan anggaran militer di negara-negara Dunia Ketiga. Beban cicilan hutang negara-negara Dunia Ketiga non-minyak meningkat dari 16,1% pada tahun 1977 menjadi 22,7% pada tahun 1985.²⁰ Memburuknya beban cicilan hutang itu

¹⁹Jasjit Singh, "Developing Countries and Nuclear Issues," *Strategic Analysis*, Vol. IX, No. 11 (February, 1981): hal. 1173.

²⁰Lihat *World Economic Outlook*, 1983, Tabel 35 dan *World Economic Outlook*, 1984, Tabel 38.

muncul bersamaan dengan meningkatnya anggaran militer hampir di semua kawasan. Badan Perlucutan dan Pengawasan Senjata di Amerika Serikat mencatat bahwa laju pertumbuhan anggaran militer itu jauh melebihi laju pertumbuhan pendapatan per kapita. Lebih mengkhawatirkan lagi laju pertumbuhan anggaran militer yang paling tinggi justru terjadi di kawasan paling miskin dan menderita beban cicilan hutang, misalnya Amerika Latin dan Afrika.²¹

Yang menjadi pertanyaan tentunya ialah, apakah meningkatnya beban cicilan hutang itu terutama disebabkan oleh meningkatnya anggaran militer dan alokasi dana yang digunakan untuk pembelian senjata atau disebabkan oleh faktor-faktor lain, misalnya semakin berperannya bank-bank komersial dengan persyaratan keras yang memberikan pinjaman pembangunan dan fluktuasi harga minyak pada awal dasawarsa 1980-an. Tidak mudah untuk menjawab pertanyaan ini. Akan tetapi menurut pengamatan Brzoska dan Ohlson,²² rata-rata negara Dunia Ketiga menggunakan hutang-hutang yang mereka peroleh untuk transaksi pembelian senjata dari negara-negara pemasok. Ini suatu jumlah yang cukup besar, sedikitnya dalam pengertian bahwa proporsi itu melebihi proporsi sumber dana pinjaman yang dialokasikan untuk sektor-sektor kesejahteraan sosial. Menurut kedua pengamat di atas, jika negara-negara Dunia Ketiga mengurangi pembelian senjata sejumlah US\$200 juta saja mereka akan mampu menekan mortalitas dua kali lebih baik, meningkatkan harapan hidup sampai 4 tahun dan mengurangi kurang lebih 15% buta huruf.

DUNIA KETIGA SEBAGAI "TARGETED NATIONS"

Kebijakan Amerika Serikat pada dasawarsa 1950-an terutama didorong oleh maksud-maksud militer.²³ Strategi Amerika Serikat pada waktu itu, pembalasan massal (*massive retaliation*), masih mengandalkan pada serangan udara yang bertumpu pada pesawat pembom B-47, selain rudal-rudal jarak sedang Thor dan Jupiter. Ketidakmampuan senjata-senjata ini untuk menjangkau jantung pertahanan Uni Soviet, jika ditembakkan dari wilayah nasional Amerika Serikat, merupakan faktor pendorong mengapa Amerika Serikat memerlukan sistem pertahanan depan (*forward defense*) sebagai titik proyeksi kekuatan militernya. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila pemerintah Gedung Putih mengidap "*pactomania*" dengan membentuk berbagai pakta pertahanan, seperti Pakta Baghdad, CENTO (*Central Treaty Organization*)

²¹Lihat *World Military Expenditure and Arms Transfer, 1984* (Washington, D.C.: United States ACDA, 1984), Tabel 1, hal. 12-14 dan Tabel 2, hal. 53-56.

²²Michael Brzoska and Thomas Ohlson, "The Future of Arms Transfer: The Changing Pattern," *Bulletin of Peace Proposals*, Vol. 16, No. 2 (1985): hal. 129-137.

²³Marshall D. Shulman (ed.), *East-West Tensions in the Third World* (New York: W.W. Norton and Company, 1986): hal. 183.

dan SEATO (*Southeast Asia Treaty Organization*), selain perjanjian-perjanjian dwipihak dengan Jepang, Filipina dan Korea Selatan. Pakta Baghdad, yang beranggotakan Iran, Irak, Pakistan dan Turki, yang secara langsung berhadapan dengan perbatasan Uni Soviet menunjukkan bahwa ia berfungsi sebagai pendukung utama Komando Udara Strategis (*Strategic Air Command, SAC*), baik dalam melakukan palacakan, pemantauan, maupun melakukan serangan strategis.

Pactomania seperti ini kemudian sedikit menyusut hampir dalam dua dasawarsa berikutnya. Mengendornya *pactomania* tersebut disebabkan faktor-faktor politik maupun perkembangan dalam teknologi persenjataan. Dengan demikian, berkurangnya intensi Amerika Serikat di berbagai negara, seperti Libia, Pakistan, Thailand, dan kemudian juga Iran, tidak semata-mata disebabkan perubahan politik yang terjadi di negara-negara itu, akan tetapi juga semakin canggihnya satuan kekuatan udara Amerika Serikat setelah tampilnya pesawat B-52; apalagi bahwa sejak awal dasawarsa 1960-an, Amerika Serikat mulai menggelarkan rudal-rudal balistik yang sanggup menjangkau jarak antarbenua.

Akan tetapi perhitungan-perhitungan militer Amerika Serikat menguat kembali pada akhir dasawarsa 1970-an, terutama setelah ia kehilangan tempat berpijak di Iran dan sebagai konsekuensi pendudukan Uni Soviet atas Afghanistan. Kerawanan jalur pasokan minyak bumi untuk sahabat-sahabatnya di Eropa Barat dan Jepang, mendorong Amerika Serikat untuk menempatkan Pasukan Gerak Cepat di sekitar Teluk Persi. Selain itu, meskipun tanpa melalui perjanjian terbuka, Amerika Serikat memperoleh hak untuk menggunakan fasilitas militer di Oman, Mesir, Somalia dan Kenya. Semua ini merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari persaingan globalnya dengan Uni Soviet. Sebagai tanggapan, Uni Soviet pun memperkuat kekuatan militernya, mulai dari modernisasi kapal selam nuklir di Laut Tengah, selain berhasil memperoleh titik pijak di Teluk Cam Ranh, Da Nang, Yaman Selatan dan Etiopia.

Sesungguhnya pangkalan-pangkalan militer itu bukan hanya dimaksudkan untuk mempertahankan perimbangan kekuatan di antara kedua negara adikuasa, akan tetapi juga untuk memudahkan intervensi terhadap konflik yang terjadi dalam kawasan, termasuk ancaman untuk menggunakan senjata nuklir. Menurut Singh,²⁴ terhitung sejak berakhirnya Perang Dunia Kedua, ada 28 konflik di Dunia Ketiga yang pernah mengundang ancaman serangan nuklir, di antaranya ialah Perang India-Pakistan (1971), Perang Kemerdekaan Bangladesh (1971), Perang Arab-Israel (1973) dan Perang Malvinas (1982). Meskipun teori Singh ini agak dibesar-besarkan, serangan nuklir itu sendiri bukannya tidak mungkin karena Amerika Serikat dan Uni Soviet memang me-

²⁴Singh, "Developing Countries," hal. 1175.

memiliki sistem persenjataan nuklir dan persenjataan-persenjataan yang memiliki kemampuan ganda di berbagai kawasan dunia. Dilihat dari sudut pandang negara-negara Dunia Ketiga, masalah pokoknya tidak terletak pada ada atau tidaknya kemungkinan ancaman nuklir melainkan bahwa negara-negara adikuasa, misalnya dengan diplomasi kapal perang (*gunboat diplomacy*), telah mencampuri kedaulatan negara-negara Dunia Ketiga dalam menyelesaikan konflik yang terjadi di antara mereka. Ini semua menunjukkan bahwa negara-negara Dunia Ketiga tidak sepenuhnya *non-targeted nation*.

Bahkan seandainya di negara-negara Dunia Ketiga sendiri tidak terjadi konflik yang berkepanjangan, kedudukannya sebagai *targeted nation* masih tetap terlihat. Pesawat pembom strategis B-52H milik Amerika Serikat yang ditempatkan di Diego Garcia mampu mengancam pangkalan Uni Soviet di Teluk Cam Ranh dan Yaman Selatan; sedangkan pesawat Backfire Uni Soviet pun sanggup menjangkau Teluk Subic dan Clark serta pangkalan navigasi di Angeles dan San Miguel, Filipina. Dengan mengingat bahwa yang disebut belakangan ini memainkan peranan penting untuk menjamin stabilitas strategis, khususnya untuk mendukung ketepatan serangan Amerika Serikat yang dilancarkan dari Samudera Pasifik dan Hindia, bukannya tidak mungkin pangkalan-pangkalan itu akan dilumpuhkan oleh senjata nuklir. Latihan dan perlengkapan untuk menghadapi perang nuklir yang secara intensif diberikan kepada pasukan Amerika Serikat di Korea Selatan menunjukkan bahwa kemungkinan itu cukup diperhitungkan oleh negara-negara adikuasa.²⁵

Meskipun jika konflik nuklir antara kedua negara adikuasa benar-benar terjadi, bumi belahan utara akan memperoleh porsi ledakan nuklir lebih besar, tidak berarti bahwa bumi belahan selatan -- di mana sebagian besar negara-negara Dunia Ketiga berada -- terbebas sepenuhnya dari risiko kehancuran. Menurut sebuah jurnal bulanan yang diterbitkan oleh Akademi Ilmu Pengetahuan Swedia, *AMBIO*,²⁶ diperkirakan bahwa konflik nuklir hanya akan menggunakan separuh dari cadangan nuklir yang dimiliki oleh kedua negara adikuasa dengan daya ledak keseluruhan sebesar 5,8 milyar ton TNT. Belahan bumi bagian selatan hanya akan "menikmati" sekitar 173 juta ton atau 22 *perratusribu* persen dari senjata nuklir yang ditembakkan. Meskipun demikian kemusnahan yang mungkin diakibatkan oleh porsi kecil itu tidak terbayangkan, karena daya ledak tersebut mencapai 15.000 kali daya ledak bom yang pernah dijatuhkan di Hiroshima.

Korban yang jatuh bukan hanya disebabkan oleh ledakan, panas, dan api, melainkan juga oleh debu jatuhan (*fall-out*). Selain itu masih berjuta-juta jiwa meninggal karena radiasi ion, rusaknya *ozone* di lapisan *stratosfir* yang me-

²⁵*Ibid.*, hal. 1174.

²⁶Seperti dikutip oleh Barrie Piitock, "Nuclear War: the Threat to Australia," *Peace Dossier*, No. 4 (October 1982): hal. 2.

tingkatkan daya tembus sinar ultra violet, musim dingin nuklir, dan epidemi kolera serta disentri yang disebabkan rusaknya jaringan sanitasi. Dari satu segi memang benar dan beralasan gugatan-gugatan moral negara-negara Dunia Ketiga yang menyatakan bahwa senjata nuklir adalah senjata pemusnah massal, sebagaimana dikutip pada awal tulisan ini.

Selain kedudukan Dunia Ketiga sebagai *Targeted Nations*, konsekuensi lain yang ditimbulkan oleh pacuan senjata nuklir antara kedua negara adikuasa adalah pergeseran strategi perang yang dianut oleh negara-negara Dunia Ketiga,²⁷ yang pada gilirannya mengubah watak perang di antara mereka. Beberapa konsekuensi tersebut, di antaranya, ialah pendalaman dan perluasan medan tempur, penekanan pada aspek mobilitas, kepadatan sasaran, dan semakin pentingnya peran prasarana komunikasi, komando, pengendalian dan pelacakan.

Faktor utama yang mendorong pergeseran strategi perang negara-negara Dunia Ketiga ialah, oleh karena mereka tidak dapat sepenuhnya melepaskan diri dari literatur strategi negara adikuasa. Selain itu, transfer sistem persenjataan yang lebih modern tentu lebih disesuaikan dengan kebutuhan strategi negara pemasok daripada strategi perang konvensional yang pada umumnya terjadi di Dunia Ketiga.

Sudah sering dibahas dalam berbagai publikasi, bahwa aspek utama yang mendorong pergeseran strategi nuklir adalah penemuan-penemuan baru dalam teknologi persenjataan. Secara teoretis, semula diharapkan bahwa dengan munculnya senjata-senjata yang lebih canggih, jumlah persenjataan yang diperlukan dalam suatu medan tempur akan berkurang. Akan tetapi pengalaman Perang Yom Kipur (1973) dan Perang Malvinas (1982) membuktikan bahwa teori itu tidak benar dan sebaliknya yang terjadi, bahwa perang modern justru menuntut penggunaan senjata dalam jumlah yang lebih besar.

Kecuali itu, Perang Yom Kipur juga memperlihatkan bahwa meningkatnya kecanggihan teknologi perang memiliki korelasi positif dengan pendalaman dan perluasan medan tempur. Jika pada masa Perang Dunia suatu pertempuran hanya terjadi pada radius 30-50 kilometer, senjata-senjata modern memperluas medan itu menjadi 5 atau 6 kali lipat. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila dukungan logistik dan prasarana komunikasi, komando, pengendalian dan pelacakan menjadi semakin penting. Bahkan akibatnya, seringkali salah satu pihak telah kalah sebelum bertempur, seperti halnya Pasukan Divisi III Syria yang dilumpuhkan oleh Israel di Lembah Bekaa pada ta-

²⁷Jasjit Singh, "New Doctrines of Warfighting: Implications for the Third World," *Strategic Analysis*, Vol. IX, No. 1 (April 1985): hal. 78-94.

²⁸Yoshikazu Sakamoto, "The Globe, Asia and Peace Research," Opening Address dalam Conference on Asian Peace Research in the Global Context, *International Peace Research Newsletter*, hal. 14.

hun 1982. Ketakutan untuk dilumpuhkan pada serangan pertama seperti inilah yang antara lain semakin mendorong pacuan senjata pada tingkat kawasan. Dengan demikian terlihat bahwa pacuan senjata antara negara adikuasa pun merupakan salah satu faktor pendorong pacuan senjata yang terjadi di antara negara-negara Dunia Ketiga.

Tampaknya kecenderungan seperti itu akan tetap berlanjut. Terutama oleh karena negara-negara adikuasa mengidap apa yang oleh Sakamoto disebut sebagai *konservatisme struktural*,²⁸ yaitu keinginannya untuk senantiasa mengukuhkan dominasi dalam arti ekonomi, politik, ideologi maupun militer. Konservatisme struktural itulah yang menyebabkan negara-negara adikuasa sengaja merumuskan kebijakan yang mengarah pada pacuan senjata, membentuk pakta pertahanan dan meningkatkan intensitas transfer persenjataan. Dengan kata lain, mengingat kembali pada sub-judul sebelumnya, pengertian *targeted nations* menjadi lebih luas dari sekedar sebagai sasaran langsung dan tidak langsung apabila terjadi konflik nuklir.

PERANAN NEGARA-NEGARA DUNIA KETIGA

Uraian di atas menunjukkan bahwa negara-negara Dunia Ketiga memiliki kepentingan nyata dan bukan sekedar kepentingan moral dalam masalah-masalah senjata nuklir. Agaknya menyadari beberapa kepentingan itulah, sejak awal negara-negara Dunia Ketiga telah berusaha secara aktif untuk memainkan perannya melalui sikap-sikap politik dalam menanggapi isu pengawasan dan perlucutan senjata. Negara-negara Nonblok misalnya, mengusulkan perlucutan senjata umum dan menyeluruh (*Global and Complete Disarmament*), termasuk senjata konvensional, nuklir, biologi dan kimia dalam berbagai fora,²⁹ mulai dari pertemuan tingkat menteri sampai Konperensi-konperensi Tingkat Tinggi. Tuntutan politiknya atas perlucutan senjata sudah dimulai sejak KTT I di Beograd (1961), meskipun tuntutannya mengenai perlucutan senjata nuklir baru dikemukakan dalam KTT III di Lusaka (1970).³⁰ Pada konperensi itu diusulkan agar negara-negara nuklir membekukan semua kegiatan yang berhubungan dengan pengembangan, pembuatan dan penggelaran senjata nuklir; menyepakati larangan ujicoba nuklir, dan mengawasi langkah-langkah nyata untuk mengurangi dan menghancurkan cadangan senjata nuklir. Pernyataan seperti ini kemudian diulangi lagi dalam konperensi-konperensi berikutnya, dengan catatan bahwa KTT III di Algiers (1973) mulai menekankan pentingnya alih sumber dana dari sektor militer ke sektor non-militer.³¹

²⁹Prasad, "A Non-aligned View," hal. 77-94.

³⁰*Ibid.*, hal. 83.

³¹*Ibid.*, hal. 84.

Kecuali itu, negara-negara Dunia Ketiga yang lain pun memainkan peranannya dalam pemungutan suara tentang perlucutan senjata di PBB. Bahkan tujuh negara Dunia Ketiga,³² ikut aktif mengambil bagian dalam Komisi Perlucutan Senjata yang dibentuk oleh PBB. Meskipun demikian, sampai sekarang belum terlihat bahwa berbagai usaha yang disampaikan melalui beberapa forum itu menunjukkan hasil-guna dan dayagunanya. Faktor penyebab utamanya, tentu saja, adalah anarkhisme dalam hubungan internasional di mana realisme politik memperlihatkan bahwa kekuatan senjata seringkali merupakan sarana yang paling ampuh untuk mencapai tujuan-tujuan politik. Bersamaan dengan tidak adanya otoritas internasional yang dapat memberikan jaminan keamanan, pacuan senjata justru merupakan alternatif utama sebagai penopang keamanan.

Bahkan jika dilihat dari bobot politiknya, tuntutan-tuntutan negara Dunia Ketiga baru mencapai tingkat politik konservatif³³ yang pada umumnya terbatas untuk mempengaruhi kekuatan-kekuatan politik yang menghasilkan Laporan Sidang Umum PBB dan pada gilirannya mempengaruhi pendapat umum dunia. Tanpa mengurangi pentingnya politik konservatif seperti ini, sebenarnya ia harus dilengkapi dengan politik reformis dan politik revolusioner untuk meningkatkan hasil-guna dan dayagunanya atas gugatan yang diajukan.

Politik reformis lebih diperlukan oleh karena politik ini tidak saja berisi pernyataan-pernyataan politik, akan tetapi menawarkan pemikiran alternatif serta lembaga-lembaga yang ditugasi untuk melaksanakan pemikiran alternatif itu. Lembaga-lembaga itulah yang diharapkan mampu menyusun kebijakan umum tentang perlucutan senjata, keamanan internasional purna-nuklir, administrasi, dan rencana pembangunan. Yang lebih penting lagi, lembaga seperti ini berwenang untuk melakukan penelitian mengenai tahapan yang harus ditempuh selama proses rekonversi industri militer ke arah industri-industri non-militer. Agak sedikit disayangkan bahwa lembaga alternatif seperti itu -- misalnya Lembaga Internasional untuk Riset Perlucutan Senjata dan Dana Perlucutan Senjata Internasional untuk Pembangunan -- justru diusulkan oleh Prancis, yang memiliki senjata nuklir, dan bukannya oleh negara-negara Dunia Ketiga yang menuntut perlucutan senjata nuklir.

Pada tingkat tertentu, politik reformis itu dapat dibarengi dengan politik revolusioner yang ditempuh melalui penarikan dukungan terhadap nuklirisasi dunia, termasuk menyediakan pangkalan untuk negara-negara adikuasa dan

³²Tujuh negara yang dimaksud ialah Brasilia, Burma, Etiopia, India, Meksiko, Nigeria dan Republik Persatuan Arab.

³³Untuk penjelasan lebih lengkap mengenai politik damai konservatif, reformis dan revolusioner, lihat Paige, "Politik Damai untuk Perlucutan Senjata," hal. 28-37.

demonstrasi atau protes langsung atas nuklirisasi dunia.³⁴ Keberatan sebagian kalangan di Filipina mengenai Pangkalan Clark dan Subic misalnya, dapat dikategorikan sebagai politik revolusioner seperti halnya dengan gerakan-gerakan perdamaian yang terjadi di beberapa negara maju. Negara-negara Dunia Ketiga sesungguhnya mempunyai cukup banyak kepentingan untuk membentuk gerakan-gerakan perdamaian.³⁵

Secara teoretis, negara-negara Dunia Ketiga dapat memilih atau mengkombinasi dua strategi pengawasan senjata nuklir, yaitu *non-nuklirisasi* dan *de-nuklirisasi*.³⁶ Non-nuklirisasi adalah usaha menolak kehadiran senjata-senjata nuklir ke wilayah nasional atau suatu kawasan. Pada umumnya, non-nuklirisasi ini dapat dilakukan melalui beberapa bentuk tindakan, antara lain, pengendalian diri untuk tidak menjadi negara nuklir, membentuk kawasan bebas nuklir, dan aktif berpartisipasi dalam Persetujuan Non-proliferasi; meskipun untuk yang disebut belakangan ini terlebih dahulu memerlukan pembahasan oleh karena persetujuan yang ada sekarang tidak lebih hanya mengukuhkan dominasi negara-negara nuklir.³⁷

Akan tetapi perlu diingat bahwa usaha non-nuklirisasi ini hanya akan berdayaguna apabila pada saat yang sama juga diperoleh jaminan bahwa negara-negara non-nuklir atau suatu kawasan bebas nuklir tidak akan diserang oleh senjata nuklir. Tanpa jaminan seperti ini, keputusan suatu negara untuk tidak mengembangkan senjata nuklir ataupun keikutsertaannya dalam kawasan bebas nuklir tidak dengan sendirinya menghapus kedudukannya sebagai *targeted nations*. Pada tingkat tertentu, non-nuklirisasi ini cukup berdayaguna untuk membendung proliferasi senjata nuklir secara vertikal, horisontal maupun spasial.

Sedangkan de-nuklirisasi merupakan usaha untuk menghapus semua jenis senjata nuklir. Rumusan perlucutan senjata global dan total yang selama ini diajukan oleh negara-negara Nonblok tampaknya diilhami oleh gagasan de-nuklirisasi ini. Akan tetapi pelaksanaan de-nuklirisasi ini cukup sulit, khususnya yang menyangkut pengawasan (*verification*) atas jenis-jenis persenjataan yang mempunyai kemampuan ganda.

³⁴Dua pemikir terkemuka mengenai politik revolusioner ini adalah Gene Sharp dan Mahatma Gandhi. Pemikiran Sharp tertuang dalam bukunya yang berjudul *The Politics of Nonviolent Action* (Boston: Porter Sargent, 1973), terutama hal. 7-62.

³⁵Mengenai sebab-sebab mengapa di Dunia Ketiga tidak muncul Gerakan Perdamaian, berikut beberapa alasan mengapa hal seperti itu perlu dilakukan, lihat Hutchfel, "The Peace Movement," hal. 581-594.

³⁶Untuk pembahasan lebih lengkap, lihat Singh, "Developing Countries," hal. 1179-1186.

³⁷Untuk pembahasan tentang Proliferasi Nuklir, lihat A.R. Sutopo, "Proliferasi Nuklir dan Permasalahannya," *Analisa* (Februari 1986): hal. 151-166. Lihat juga tulisannya tentang non-proliferasi dalam *Analisa* terbitan ini.

Kecuali baru mencapai tahapan politik konservatif, kelemahan lain dari usulan perlucutan senjata yang diajukan oleh Dunia Ketiga pada umumnya berkaitan dengan struktur dan proses. Dari segi struktur, tuntutan untuk perlucutan senjata secara umum dan menyeluruh adalah utopis. Negara-negara Dunia Ketiga agaknya tidak memahami dengan baik motif dasar serta faktor-faktor penting yang mendorong pacuan senjata nuklir antara kedua negara adikuasa. Yang disebut belakangan ini beranggapan bahwa pacuan senjata nuklir merupakan salah satu cara untuk menciptakan perimbangan kekuatan, atau memperbaiki korelasi kekuatan menurut istilah yang lebih disukai Uni Soviet, yang pada gilirannya akan menjamin keamanan internasional. Secara diametral keyakinan seperti ini berlawanan dengan keyakinan Dunia Ketiga yang beranggapan bahwa perimbangan kekuatan yang diciptakan melalui pacuan senjata nuklir merupakan ancaman atas keamanan internasional. Perbedaan keyakinan mengenai bagaimana perdamaian dan keamanan internasional itu harus diwujudkan merupakan salah satu sebab mengapa tuntutan-tuntutan negara-negara Dunia Ketiga tidak mencapai sasarannya.

Lagi pula, dilihat dari sudut pandang negara-negara adikuasa, proses perlucutan senjata yang mungkin dilaksanakan bukanlah perlucutan senjata yang bersifat umum dan menyeluruh, seperti selama ini diajukan oleh Dunia Ketiga, melainkan perlucutan senjata secara terbatas dan bertahap.³⁸ Misalnya, terbatas dalam pengertian bahwa perlucutan senjata, sekurangnya pada tahap awal, hendaknya dititikberatkan pada jenis persenjataan nuklir yang dianggap paling ofensif seperti rudal-rudal jarak menengah di Eropa; dan bertahap dalam pengertian bahwa perlucutan itu dimulai dalam bentuk moratorium yang kemudian dilanjutkan dengan penarikan jenis-jenis senjata tertentu. Perlucutan senjata seperti ini akan menjamin kepentingan kompleks-kompleks industri militer di Amerika Serikat maupun Uni Soviet untuk memperkenalkan teknologi persenjataan yang lebih baru. Munculnya teknologi persenjataan baru, meskipun seringkali menimbulkan ancaman atas stabilitas strategis, tidak sepenuhnya bertentangan dengan prinsip de-nuklirisasi. Yang lebih penting ialah bagaimana merumuskan prinsip de-nuklirisasi itu sendiri. Rumusan untuk "menarik sejumlah persenjataan lama, jika ada persenjataan baru yang digelar,," tampaknya memiliki peluang untuk memenuhi persyaratan itu.

CATATAN PENUTUP

Kepentingan negara-negara Dunia Ketiga atas pengawasan senjata nuklir tampaknya memang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pemba-

³⁸Admiral Noel Gayler, "The Way Out: A General Settlement," dalam *The Nuclear Crisis Reader*, ed. Gwyn Prins (New York: Vintage Books, 1984): hal. 236.

ngunan sosial ekonomi yang dilakukannya. Kebutuhan akan alih sumber dana internasional yang lebih besar di satu pihak dan kemiskinan serta hambatan untuk memobilisasi dana dalam negeri di lain pihak, langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan meningkatnya anggaran militer. Tetapi apakah meningkatnya anggaran militer negara-negara maju merupakan faktor yang paling berpengaruh atas beban cicilan hutang negara-negara Dunia Ketiga, tampaknya memerlukan pengujian lebih lanjut. Untuk negara-negara Dunia Ketiga yang bukan penghasil minyak bumi, kaitan itu memang lebih kuat, dengan pengecualian Singapura, Korea Selatan dan Taiwan.

Lagi pula, menganggap transfer persenjataan sebagai salah satu sarana untuk mengukuhkan konservatisme struktural hanya dapat dibenarkan sejauh transfer persenjataan itu ditujukan ke negara-negara tertentu yang berada di kawasan relatif stabil, seperti Argentina dan Brasilia. Di lain pihak cukup bukti yang dapat disebut bahwa transfer persenjataan bukanlah cara yang cukup berdayaguna untuk mempertahankan pengaruh negara-negara adikuasa. Uni Soviet tidak dapat berbuat banyak atas hilangnya Barbera, ketika Somalia berpaling ke Amerika Serikat, seperti halnya Amerika Serikat atas Vietnam Selatan setelah 1975. Sudut pandang yang mestinya lebih penting adalah inter-relasi antara konsepsi keamanan suatu negara dan stabilitas kawasan, karena transfer persenjataan bukan hanya disebabkan dorongan negara-negara maju melainkan tarikan politik domestik dan kawasan. Pasar senjata yang semakin *polipolistik* (makin banyak pemasok) menunjukkan bahwa negara-negara Dunia Ketiga bukan hanya tergantung pada pasokan senjata negara-negara maju, akan tetapi juga dari negara-negara Dunia Ketiga sendiri, antara lain Argentina, Brasilia dan India.

Itu semua merupakan bukti bahwa Dunia Ketiga bukanlah kelompok negara yang menghadapi permasalahan pada bobot yang sama, meskipun sebagian besar dari mereka masih memerlukan sumber dana internasional untuk meningkatkan taraf hidup masyarakatnya. Perbedaan bobot permasalahan itu semakin diperkuat lagi oleh perbedaan sistem ekonomi politik dan orientasi ideologi. Dengan kata lain, Dunia Ketiga merupakan semacam koalisi longgar. Oleh karena itu tidak mengherankan jika tuntutan-tuntutan yang diajukan sehubungan dengan perlucutan senjata adalah tuntutan yang dirumuskan secara umum. Hanya pada isu-isu umum seperti ini mereka dapat mencapai titik kesepakatan.

Lebih dari itu, negara-negara Dunia Ketiga sendiri sering bersikap ambivalen mengenai gejala militerisasi dan nuklirisasi dunia. Di satu pihak mereka menggugat meningkatnya anggaran militer negara-negara maju, seraya pada saat yang sama mereka sendiri membangun kekuatan militernya. Bahkan

beberapa negara Dunia Ketiga, seperti Argentina, Brasilia, India dan Irak mulai membangun reaktor-reaktor nuklir dan mungkin pada suatu saat akan membuat senjata nuklir. Anarkhisme sistem internasional dan tidak adanya otoritas internasional adalah suatu realitas yang menunjukkan bahwa senjata, termasuk senjata nuklir, seringkali lebih berdayaguna daripada penyelesaian politik.

Senjata Konvensional dalam Strategi Nuklir

A.R. SUTOPO*

Dalam zaman nuklir sekarang, pembicaraan mengenai persenjataan strategis umumnya dikaitkan dengan, dan terutama berarti, senjata-senjata nuklir dengan daya jangkau menghancurkan kekuatan lawan di tempatnya. Demikianpun dalam pembicaraan tentang konflik strategis, konotasi nuklir sering tidak dapat dipisahkan. Senjata nuklir dianggap begitu efisien dalam menghancurkan sasaran-sasaran yang dituju sehingga orang sering menjulukinya sebagai senjata pemungkas. Ditilik dari akibat-akibat kehancuran yang ditimbulkan, senjata nuklir memiliki kemampuan berkali lipat dari senjata konvensional sehingga dari segi ini semata-mata fungsi senjata konvensional bukanandingannya.

Tetapi ternyata masuknya persenjataan nuklir dalam jajaran kekuatan militer dan pertahanan suatu negara tidak menghilangkan peran persenjataan konvensional sebagai salah satu komponen penting kekuatan pertahanan dan militer. Sekurang-kurangnya pengalaman kurang lebih 40 tahun terakhir ini membenarkan keadaan tersebut. Negara-negara yang memiliki persenjataan nuklir tidak serta-merta membiarkan tingkat kesiap-siagaan dan modernisasi kekuatan konvensionalnya terbengkelai. Bahkan terdapat petunjuk-petunjuk yang kuat bahwa negara-negara itu juga melakukan peningkatan kesiap-siagaan dan modernisasi kekuatan konvensionalya. Amerika Serikat, Uni Soviet, Inggris, Prancis, dan RRC hingga kini terus melakukan usaha-usaha tersebut sekalipun kekuatan nuklir mereka masing-masing dari waktu ke waktu makin canggih. Demikian pun sebagian besar negara-negara non-nuklir terus berusaha meningkatkan persenjataan dan kekuatan militernya; dan situasinya tampak jelas terutama di antara negara-negara yang terlibat konflik dan sengketa-sengketa.

*Staf CSIS.

Persenjataan nuklir dan konvensional pada dasarnya adalah satu variabel yang fungsi utamanya -- dalam hubungan antarnegara -- adalah sebagai perangkat perang dan alat pengancam. Akan tetapi dalam analisa akhir, fungsi persenjataan adalah sebagai alat perang; dan perang dalam pengertian sempit -- penggunaan kekerasan -- adalah salah satu wasit untuk mempertahankan atau mencapai tujuan tertentu. Dari sebab itu anggapan yang cukup luas diterima mengatakan bahwa perang itu adalah sekedar lanjutan dari politik dengan cara lain. Dengan ini hendak dikatakan bahwa persenjataan adalah sekedar alat untuk keperluan perang sebagai lanjutan dari kepentingan politik yang hendak dicapai dengan mempergunakan kekerasan untuk memaksa lawan memenuhi kehendaknya. Tidak semua keinginan atau tujuan politik memiliki bobot dan prioritas yang sama antara satu dengan lainnya, sehingga konsekuensinya adalah tidak setiap perangkat perang cocok untuk mencapai tujuan politik tertentu melalui cara lain (perang).

Telaah ini akan membicarakan peranan atau tempat dari persenjataan konvensional dalam strategi nuklir. Perhatian utama akan dicurahkan pada persoalan mengapa negara-negara yang telah memiliki persenjataan nuklir masih terus memelihara kekuatan konvensionalnya. Kehadiran persenjataan nuklir telah dianggap sebagai bagian kehidupan yang tidak dapat dihindari dalam konfigurasi kekuatan militer dari sekurang-kurangnya negara-negara yang telah memilikinya. Tetapi tidak satu pun dari konflik yang dihadapi oleh negara-negara nuklir yang melibatkan penggunaan kekerasan setelah pemboman Hiroshima dan Nagasaki melibatkan persenjataan nuklir. Pengalaman sejak berakhirnya Perang Dunia II ini secara nyata menunjukkan bahwa persenjataan konvensional mempunyai tempat dalam keseluruhan kebijakan pertahanan dan militer negara-negara nuklir. Di lain pihak, banyak negara-negara regional yang dalam usahanya memperkuat diri memenuhi kebutuhan perangkat militernya memperolehnya dari negara-negara nuklir sebagai pemasok senjata-senjata konvensional modern terbesar. Dan walaupun mereka secara langsung atau tidak langsung bersekutu dengan salah satu negara nuklir, keterlibatan mereka dalam konflik dengan negara tetangganya sering dianggap sebagai salah satu konsekuensi dari makin banyaknya persenjataan konvensional yang diberikan oleh negara-negara maju kepada mereka.

Pertimbangan-pertimbangan moral -- seperti misalnya bahwa dalam perang modern penggunaan senjata nuklir lebih tidak bermoral daripada persenjataan konvensional -- bukan merupakan bagian penting dalam telaah ini. Yang lebih dipentingkan adalah fungsi persenjataan sebagai peralatan perang untuk mencapai tujuan-tujuan politik. Dengan perkataan lain, apakah harga yang harus dibayar untuk mencapai tujuan politik tertentu dengan mempergunakan jenis persenjataan tertentu seimbang? Dan jika harga itu terlalu mahal sehingga tidak sepadan dengan tujuan politiknya, apakah penggunaan perang sebagai cara lain untuk mencapai tujuan politik masih akan dipertimbangkan

oleh sesuatu pihak? Tetapi ini bukan berarti bahwa pertimbangan-pertimbangan yang bersifat moral berkenaan dengan penggunaan kekerasan tidak mempunyai arti lagi dalam hubungan kepentingan antarnegara.

Hingga kini argumen-argumen tradisional untuk membatasi sasaran yang perlu dihancurkan dalam suatu konflik bersenjata, termasuk dalam pemikiran strategi nuklir, dengan sebesar mungkin menghindari sasaran-sasaran sipil, masih tetap menjadi bagian penting dari kaidah-kaidah penggunaan kekerasan. Meskipun dalam zaman sekarang ini sulit sekali membayangkan adanya suatu medan pertempuran yang sejauh mungkin dapat menghindari jatuhnya korban sipil, yaitu suatu medan yang sangat sedikit dihuni oleh manusia, seperti daerah gurun pasir atau mungkin wilayah lautan yang jauh dari lalu-lintas kapal sipil, anggapan-anggapan penghancuran kekuatan bersenjata lawan sebagai jalan terpendek untuk mengalahkannya masih tetap menjadi bagian yang sangat penting dalam konflik. Ini berlaku baik dalam pemikiran mengenai penggunaan persenjataan konvensional maupun dalam pemikiran strategi nuklir. Dalam hal strategi nuklir dikenal misalnya doktrin *counter-force* (menghancurkan potensi perang lawan). Dalam konflik konvensional ini tampaknya juga ingin dipraktekkan untuk memaksa musuh segera menyerah atau mengakhiri peperangan. Tetapi dalam konflik-konflik bersenjata jatuhnya korban-korban di kalangan penduduk sipil beserta harta kekayaannya bukan merupakan hal yang aneh. Dan lebih menonjol lagi, dalam pemikiran strategi nuklir sekarang tidak tertutup kemungkinan justru menjadikan penduduk sebagai sasaran yang akan dihancurkan untuk memaksa lawan menghentikan perang atau menyerah, seperti yang tercermin dalam doktrin *counter-value*.

Dalam pembicaraan mengenai kaitan kekuatan konvensional dan kekuatan nuklir hingga kini belum terdapat suatu "laboratorium" yang telah menguji secara aktual kebenaran kaitan itu. Yang terjadi adalah anggapan-anggapan yang digambarkan dalam suatu konstruksi pemikiran mengenai kaitan penggunaan kekuatan konvensional dalam suatu konflik yang mungkin timbul antara negara-negara berkekuatan nuklir. Pemikiran-pemikiran demikian ini yang paling maju dikembangkan dan terbuka sumber-sumbernya adalah yang dilakukan oleh NATO. Oleh karena itu telaah ini akan banyak mempergunakan konsep-konsep pemikiran yang dianut oleh NATO mengenai kaitan antara senjata konvensional dan senjata nuklir dalam strategi dewasa ini. Bisa jadi pengembangan pemikiran mengenai bidang ini yang dilakukan oleh NATO, khususnya Amerika Serikat, dapat dipergunakan untuk menerangkan tingkah-laku berbagai negara nuklir yang terlibat dalam sengketa dan konflik selama ini, meskipun orang harus sangat berhati-hati untuk tidak terlalu mudah menggunakan "paradigma" NATO itu sebagai jalan pemikiran final.

Telah menjadi suatu hal yang lazim bahwa fungsi persenjataan nuklir dalam strategi dewasa ini adalah sebagai alat penangkal dalam memelihara dan mencapai tujuan politik, khususnya dalam mengikhtiarkan agar pihak yang dianggap lawan dan bersifat ofensif tidak mempergunakan ancaman atau kekerasan senjata. Fungsi penangkalan inilah yang ingin digali dalam telaah ini dalam mengkaitkan persenjataan nuklir dan persenjataan konvensional. Hingga sekarang belum pernah terjadi perang nuklir antarnegara nuklir. Sedangkan konflik yang pernah melibatkan penggunaan senjata antara dua negara berkekuatan nuklir adalah antara RRC dan Uni Soviet dalam skala terbatas pada tahun 1969, yang hanya melibatkan kekuatan konvensional mereka. Pengalaman konflik mereka itu barangkali dapat menjadi ilustrasi untuk memperkuat pemikiran yang diajukan oleh NATO dalam memahami kaitan antara persenjataan nuklir dan persenjataan konvensional dalam hubungan-hubungan strategis dengan titik berat penghindaran terjadinya konflik nuklir.

II

Setelah berakhirnya Perang Dunia II, negara-negara Eropa Barat pada umumnya beranggapan bahwa ancaman utama terhadap keamanan mereka berasal dari Uni Soviet. Uni Soviet dilihat sebagai negara yang melakukan tindakan-tindakan yang dianggap mengancam perdamaian dan stabilitas di Eropa yang baru saja dihancurkan oleh akibat-akibat perang. Selain Uni Soviet dianggap sebagai suatu kekuatan yang karena pertimbangan ideologis agresif dan ekspansionis, negeri itu memiliki kekuatan militer, yang dalam era sekarang disebut sebagai kekuatan konvensional, yang sangat besar. Sementara negara-negara Eropa Barat melakukan demobilisasi, Uni Soviet terus mempertahankan kekuatannya setelah perang usai. Kekuatan konvensional Soviet yang jauh lebih besar -- sekurang-kurangnya secara kuantitatif -- itulah yang makin memperbesar ketakutan negara-negara Eropa Barat terhadap ancaman Soviet, yang juga dianggap demikian oleh Amerika Serikat.

Untuk menghadapi ancaman yang dipikirkan itu negara-negara Eropa Barat, bersama dengan Amerika Serikat dan Kanada, kemudian membentuk persekutuan pertahanan NATO pada tahun 1949. Pembentukan pakta pertahanan NATO ini mengkaitkan persenjataan nuklir, yang hingga saat ini dimonopoli Amerika Serikat, dengan pertahanan NATO-Eropa. Jika Uni Soviet melakukan serangan (konvensional) terhadap Eropa Barat, senjata-senjata nuklir AS akan dipergunakan untuk menghancurkan sasaran-sasaran di dalam wilayah Soviet sehingga yang disebutkan belakangan itu akan mengakhiri peperangan atau bahkan bertekuk-lutut. Dengan perkataan lain, superioritas kekuatan konvensional Soviet ditangkal oleh NATO-Eropa dengan penggu-

naan kekuatan nuklir AS sebab kekuatan konvensional NATO di Eropa adalah sangat kecil untuk mampu menghadapinya.

Akan tetapi tidak lama setelah NATO dibentuk, dalam tahun 1949 itu juga Uni Soviet berhasil membuat senjata nuklirnya sendiri. Keadaan ini mempengaruhi pemikiran mengenai fungsi senjata nuklir AS di masa depan oleh karena cepat atau lambat Uni Soviet juga akan mampu melakukan pembalasan nuklir terhadap AS seperti yang diperhitungkan oleh laporan sandi NSC-68 yang dibuat oleh Departemen Luar Negeri dan Dewan Keamanan Nasional AS tahun 1950. Menghadapi situasi demikian itu, NSC-68 menyarankan agar negara-negara NATO meningkatkan kekuatan konvensional mereka untuk menghadapi ancaman konvensional Soviet. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan seperti yang dikemukakan oleh NSC-68 itu, dan karena pecahnya Perang Korea, negara-negara NATO kemudian bersepakat di Lisbon pada tahun 1952 untuk meningkatkan kekuatan konvensional mereka. Peningkatan kekuatan konvensional NATO yang disetujui itu terutama dimaksudkan untuk menghadapi kemungkinan serangan konvensional terbatas oleh Uni Soviet, sehingga senjata nuklir tidak secara otomatis dipergunakan dalam menghadapi konflik dengan Uni Soviet.

Kendati demikian, dalam kenyataannya negara-negara NATO-Eropa tidak meningkatkan kekuatan konvensional mereka seperti yang telah disepakati di Lisbon tersebut. Negara-negara Eropa Barat sendiri tampaknya tidak mempunyai kemauan politik untuk mewujudkan keputusan yang telah diambil oleh para Menteri Pertahanan itu. Di samping itu, karena mereka masih menghadapi rekonstruksi negara masing-masing dari akibat-akibat Perang Dunia II, kemampuan keuangan dan ekonomi mereka masih sangat terbatas sehingga janji untuk meningkatkan kekuatan konvensional mereka itu tak pernah terwujud. Sedangkan Amerika Serikat sendiri, dengan bergantinya Presiden dari Truman ke Eisenhower, kemudian lebih memusatkan perhatiannya kepada eksploitasi persenjataan nuklir sebagai tulang-punggung untuk mendukung strateginya, terutama dalam mengantisipasi kemampuan Soviet untuk melakukan serangan terhadap daratan Amerika.

Amerika Serikat, yang dalam strategi deterrence ini menjadi tulang-punggung keamanan NATO, kemudian mendasarkan strategi pertahanannya pada doktrin *massive retaliation*, termasuk dalam melindungi sekutu-sekutunya di Eropa Barat. Berdasarkan pada doktrin *massive retaliation* ini, suatu serangan konvensional oleh Uni Soviet terhadap Eropa Barat akan memberi alasan dilakukannya pembalasan dengan persenjataan nuklir. Dengan perkataan lain, strategi *massive retaliation* merupakan strategi *first use* senjata nuklir dalam menghadapi ancaman bersenjata terhadap NATO. Dianutnya doktrin yang demikian ini oleh karena pada waktu itu negara-negara NATO masih

yakin bahwa Amerika Serikat memiliki keunggulan nuklir dan sistem persenjataan jarak jauh (pembom) yang dapat menghancurkan kota-kota Soviet secara efektif. Karena itu negara-negara NATO-Eropa pada umumnya tidak terlalu mempersoalkan kredibilitas doktrin *massive retaliation*, dan pada tahun 1957 doktrin ini secara resmi diterima sebagai strategi NATO.

Menjelang akhir dasawarsa 1950-an, Uni Soviet telah mempunyai kemampuan untuk mencapai sasaran-sasaran di daratan Amerika Serikat dengan mempergunakan pembom jarak jauh dan rudal nuklir ICBM. Sejak pertengahan dasawarsa 1950-an Uni Soviet juga telah mengikuti pengembangan pembom jarak jauh seperti yang dikembangkan oleh Amerika Serikat, tetapi tampaknya ia tidak terlalu berhasil dalam hal ini. Keberhasilan Soviet justru ditunjukkan dalam bidang satelit yang mendahului Amerika Serikat dengan peluncuran Sputnik pada tahun 1957. Keberhasilan ini jelas menunjukkan kemampuan Soviet untuk membuat sistem peluncuran senjata nuklir dari dalam wilayahnya sendiri untuk mencapai sasaran-sasaran di daratan Amerika Serikat. Konsekuensi dari perkembangan ini adalah bahwa Uni Soviet juga mempunyai kemampuan deterrent terhadap serangan nuklir Amerika Serikat. Pada gilirannya hal ini yang berakibat pada masalah jaminan (nuklir) Amerika Serikat terhadap pertahanan dan keamanan NATO-Eropa. Oleh karena tidak memiliki rudal ICBM yang operasional, Amerika Serikat kemudian menempatkan rudal-rudal nuklir jarak menengahnya (*Intermediate Nuclear Forces, INF*) di negara-negara sekutunya yang secara geografis berdekatan dengan wilayah Soviet. Meskipun negara-negara NATO-Eropa terus bersandar pada strategi *massive retaliation*, kritik terhadap kredibilitas jaminan nuklir Amerika Serikat bagi pertahanan Eropa dilancarkan terutama oleh Prancis yang pada intinya mempersoalkan apakah Amerika Serikat mau mengambil risiko atas New York dan Chicago untuk melindungi Paris dan Bonn.

Karena kekhawatiran timbul "jurang rudal" (*missile gap*), yang kemudian ternyata tidak terbukti, sebagai konsekuensi dari sukses Sputnik, Amerika Serikat kemudian memutuskan untuk mengintensifkan pembangunan ICBM dan SLBM menjelang akhir dasawarsa 1950-an. Intensifikasi pembangunan ICBM dan SLBM itu kemudian menempatkan Amerika Serikat dalam posisi yang jauh lebih unggul dalam sistem persenjataan strategis daripada Uni Soviet selama dasawarsa 1960-an. Meskipun didahului oleh Sputnik, perkembangan sistem persenjataan strategis pada awal 1960-an telah menunjukkan bahwa Amerika Serikat memimpin dalam perlombaan senjata jenis ini. Maka tidak terlalu mengherankan jika sejak permulaan dasawarsa itu Amerika Serikat telah mulai meninjau kembali strategi pertahanan NATO dalam menghadapi ancaman Soviet. Hasilnya kemudian adalah strategi *flexible response*

(jawaban luwes) yang memberikan peranan pertahanan konvensional dalam kaitannya dengan pertahanan nuklir.

Tampilnya pemerintahan Kennedy, dan kemudian dilanjutkan oleh Johnson, di Amerika Serikat melahirkan strategi *flexible response* bagi NATO. Dalam pidatonya pada tanggal 28 Maret 1961, Presiden Kennedy antara lain menyatakan bahwa tujuan utama dari kekuatan militer Amerika Serikat adalah untuk maksud-maksud damai -- yaitu bahwa persenjataan itu tidak akan dipergunakan -- untuk menangkai semua bentuk-bentuk perang, baik yang bersifat perang semesta maupun perang terbatas, perang nuklir atau perang konvensional, besar maupun kecil. Pernyataan Kennedy itu kemudian dikembangkan oleh Menteri Pertahanan Amerika Serikat, McNamara, dengan lebih memerinci apa yang dikehendaki oleh Amerika Serikat dalam strategi NATO untuk menghadapi ancaman dan pertahanannya.

Berkaitan dengan berbagai bentuk dan tingkatan ancaman yang dihadapi negara-negara Barat, pada tanggal 16 Juni 1962 McNamara menyatakan bahwa jawaban yang dapat diberikan oleh kekuatan Barat tidak harus terbatas pada persenjataan nuklir, oleh karena untuk menangkai tindakan-tindakan yang tidak melibatkan *massive commitment* -- yaitu kepentingan-kepentingan dan prinsip-prinsip yang paling vital -- tidak harus terbatas pada persenjataan nuklir saja. Pernyataan ini secara implisit sekurang-kurangnya mengakui fungsi persenjataan bukan nuklir untuk menghadapi serangan konvensional lawan. Sebagai konsekuensinya, Amerika Serikat menghendaki kembali ditingkatkannya kemampuan pertahanan konvensional NATO. Dengan meningkatkan kemampuan pertahanan konvensional itu Amerika Serikat berharap peranan persenjataan nuklir dalam strategi NATO akan berkurang. Dengan perkataan lain, persenjataan nuklir harus diberi peranan yang lebih luwes (*flexible*) daripada peranannya dalam strategi *massive retaliation*. Penggunaan dini persenjataan nuklir untuk menghadapi konflik bukan nuklir (artinya, konflik konvensional) akan berakibat pada eskalasi perang nuklir semesta yang boleh jadi tidak seimbang dengan tujuan politik yang ingin dicapai atau dipertahankan. Dalam hubungan nuklir Amerika Serikat - Uni Soviet, kehancuran timbal-balik yang terjamin (MAD) jika terjadi perang nuklir telah tercapai.

Sejalan dengan prinsip yang dianut dalam strategi *flexible response*, fungsi kekuatan konvensional untuk menghadapi serangan konvensional lawan sedikitnya dimaksudkan untuk mencapai dua tujuan. *Pertama*, menghadapi kekuatan konvensional dengan kekuatan konvensional diharapkan dapat mengurangi tingkat kerusakan atau kehancuran yang ditimbulkan oleh konflik bersenjata dari dua kekuatan yang berlawanan. Jika serangan konvensional

lawan secara dini dihadapi dengan penggunaan senjata nuklir, korban di kalangan sipil akibat penggunaan senjata nuklir pasti jauh lebih besar daripada senjata konvensional. Lebih lagi jika pasukan musuh telah memasuki wilayah sendiri, maksud perang untuk mempertahankan dan melindungi penduduk sipil bisa dipertanyakan kalau untuk melawannya dipergunakan senjata nuklir. Akan jatuh korban di kalangan penduduk yang hendak dilindungi dalam jumlah yang sangat besar akibat ledakan nuklir dan radiasi jangka panjang.

Kedua, yang tampaknya merupakan tujuan yang lebih penting, untuk menjaga agar konflik yang terjadi dapat dikuasai dengan harapan tidak akan langsung menjadi perang nuklir semesta. Strategi *flexible response* mendasarkan diri pada prinsip graduasi, yaitu menggunakan kekuatan secara bertahap -- tergantung pada jenis konflik yang dihadapi -- dari konvensional hingga senjata strategis. Penggunaan kekuatan konvensional untuk pertama-tama menghadapi agresi konvensional dimaksud tidak saja untuk memberikan waktu untuk memperhitungkan keputusan apa yang akan dihadapi dan pertimbangan untuk ditempuhnya eskalasi ke penggunaan senjata nuklir, tetapi juga untuk membujuk agar lawan bersedia menghentikan konflik di bawah bayangan ancaman eskalasi nuklir. Dengan demikian, perundingan dengan lawan untuk mengakhiri konflik yang sedang berjalan, tanpa harus mengorbankan apa yang sedang dipertahankan, dapat lebih dimungkinkan terjadi dan eskalasi ke penggunaan perang nuklir dapat terhindarkan. Atau, kuatnya pertahanan konvensional dapat "menyadarkan" lawan bahwa memaksakan konflik berkepanjangan, yang dapat membawa ke eskalasi nuklir, tidak sebanding dengan tujuan politik yang hendak dicapai semula.

Dalam sejarah hubungan negara-negara NATO dan Pakta Warsawa memang belum pernah terjadi pengalaman nyata seperti yang dikonstruksikan dalam pemikiran itu. Barangkali justru pengalaman lain dapat dipergunakan sebagai indikasi yang hingga tingkat tertentu dapat mendukung anggapan itu. Konflik perbatasan RRC dan Uni Soviet pada tahun 1969 adalah kasus dari dua negara berkekuatan nuklir yang terlibat dalam konflik konvensional. Perpecahan ideologis dua negara komunis itu yang mulai terjadi sejak menjelang akhir dasawarsa 1950-an mempunyai implikasi dalam hubungan keamanan dua negara. Tuntutan RRC atas wilayah-wilayah di sekitar perbatasannya dengan Uni Soviet, yang dianggap secara tidak sah dikuasai oleh Uni Soviet, menyebabkan ditempatkannya sejumlah besar pasukan kedua negara di sepanjang perbatasan mereka dengan peralatan militer masing-masing yang paling modern. Menjelang akhir dasawarsa 1960-an ketegangan di perbatasan ini diperhebat oleh terjadinya konflik militer secara terbatas di antara mereka. Konflik ini berpuncak dengan ancaman Soviet: yaitu, jika RRC terus melakukan provokasi bersenjata di perbatasan tersebut, Uni Soviet tidak akan

membatasi diri pada penggunaan senjata konvensional saja. Ancaman ini kemudian memaksa RRC untuk memasuki meja perundingan dan kemudian menghentikan konflik konvensional terbatasnya dengan Uni Soviet. Dengan perkataan lain, RRC menghentikan penggunaan kekerasan untuk mencapai tujuan terbatasnya di perbatasan dengan Uni Soviet karena menyadari (artinya RRC di sini bertindak sebagai pelaku yang rasional) kemungkinan harga yang harus dibayarnya jauh lebih besar daripada tujuan politik yang hendak dicapai oleh kemungkinan eskalasi ke penggunaan senjata nuklir Soviet.

Dalam strategi *flexible response*, fungsi persenjataan konvensional juga dimaksudkan sebagai penangkal (*deterrent*) terhadap serangan konvensional lawan. Keinginan NATO untuk meningkatkan kekuatan konvensionalnya dimaksudkan agar negara-negara NATO memiliki kekuatan konvensional yang memadai agar mampu menghadapi lawan sesuai dengan jenis agresi yang dilakukan atau dipilihnya. Dimilikinya kemampuan konvensional yang memadai itu pada gilirannya akan menangkal lawan untuk melakukan serangan konvensional. Akan tetapi jika lawan melakukan agresi konvensional juga, dan kemudian terbukti bahwa kekuatan konvensional yang dipergunakan untuk menghadapi agresi tidak berhasil, ancaman eskalasi ke perang nuklir akan mengikutinya. Keadaan demikian akan membuat tujuan politik lawan semula yang terbatas menjadi tidak sebanding dengan risiko yang diakibatkan oleh penggunaan kekerasan. Lawan diharapkan menyadari keadaan seperti ini sehingga akibatnya adalah kekuatan konvensional yang memadai akan lebih memperkuat usaha penangkalan yang diterapkan oleh NATO. (Di sini NATO selalu berangkat dari anggapan bahwa mereka berada dalam posisi sebagai pihak yang bertahan).

Dari uraian mengenai strategi *flexible response* di atas, yang telah diterima oleh NATO sebagai strategi resminya sejak tahun 1967, terlihat bahwa fungsi kekuatan konvensional dalam strategi nuklir sesedikitnya ada dua jenis. Di satu pihak, kekuatan itu harus mampu mencegah, karena itu menangkal, lawan untuk menyerang dan menduduki sebagian wilayah yang ingin dipertahankan. Di lain pihak, kekuatan itu diharapkan dapat mengalahkan, atau sekurang-kurangnya mematahkan, serangan konvensional lawan dalam mencapai tujuan politiknya. Dari sebab itu yang menjadi masalah sekarang adalah berapa besar kekuatan konvensional yang diperlukan untuk memenuhi fungsi tersebut?

III

Tampaknya prinsip MAD yang terkandung dalam pemikiran strategi *flexible response* dan kebutuhan akan kekuatan nuklir yang memadai tidak perlu

dibicarakan di sini sebab masalah ini telah dibahas dalam tulisan lain tentang "Perkembangan Pemikiran Strategi Nuklir Barat" (*Analisa*, Februari 1986). Jika kekuatan nuklir strategis yang memadai untuk menangkal lawan telah tercapai, usaha penangkalan atas konflik bukan nuklir dilakukan dengan menggunakan kekuatan konvensional seperti dikemukakan di atas. Oleh karena persenjataan nuklir strategis dihubungkan dengan *massive commitment*, maka masih terdapat apa yang disebut sebagai *windows of opportunity* (peluang-peluang yang bisa dieksploitasikan) untuk mencapai tujuan-tujuan politik yang sifatnya lebih terbatas dengan mempergunakan kekuatan konvensional, karena alasan apapun, dari pihak yang merasa cukup kuat untuk itu. Dalam keadaan demikian itu, pihak yang tidak memiliki kekuatan konvensional yang memadai untuk menghadapi taktik "agresi" lawan yang cukup kuat akan menghadapi kesulitan besar. Karena itulah maka diperlukan adanya kekuatan konvensional yang cukup untuk menghindari (yang tidak lain adalah menangkal) kemungkinan seperti itu.

Meskipun konteks konflik konvensional dapat membawa implikasi eskalasi ke penggunaan persenjataan nuklir, perdebatan mengenai besarnya kekuatan konvensional yang memadai untuk menghadapi kemungkinan konflik konvensional terjadi secara panjang lebar. Masalah ini tidak saja menyangkut pada perbandingan kekuatan konvensional dari dua pihak yang saling berhadapan baik menurut ukuran-ukuran kuantitatif maupun kualitatifnya, tetapi juga menyangkut doktrin dan taktik dalam menggunakan kekuatan konvensional itu sendiri. Perdebatan dalam tubuh NATO mengenai hal ini hingga sekarang masih terjadi, dan tampaknya akan terus terjadi, sebab bidang persenjataan konvensional sendiri, seperti dikemukakan dalam awal telaah ini, selalu mengalami modernisasi. Soalnya mungkin akan menjadi jauh sederhana jika direduksi menjadi soal bahwa penggunaan kekuatan konvensional untuk menghadapi agresi konvensional lawan sebagai tanda awal dari akan segera dipergunakannya senjata nuklir jika pihak yang melakukan agresi tidak segera menghentikan peperangan. Kalau prinsip demikian ini yang diikuti, NATO boleh jadi akan kembali kepada perdebatan yang kurang lebih senada dengan perdebatan mengenai kredibilitas strategi *massive retaliation*.

Dari satu segi, besarnya kekuatan konvensional yang diperlukan akan tergantung pertama-tama pada apakah kekuatan itu dimaksudkan untuk memukul mundur agresi terbatas lawan atau untuk supaya mampu sekurang-kurangnya bertahan dan bila diperlukan memukul mundur kekuatan konvensional lawan yang melakukan serangan secara besar-besaran, dan mungkin dalam waktu yang berkepanjangan. Kesepakatan NATO di Lisbon tahun 1952 misalnya, menghendaki peningkatan kekuatan konvensional NATO dari 25 divisi menjadi 96 divisi dalam waktu singkat. Kekuatan ini akan dipergunakan untuk menghadapi sekitar 140 hingga 175 divisi Soviet yang pada waktu itu

dianggap berkesempatan akan melakukan serangan konvensional secara besar-besaran terhadap Eropa Barat. Akan tetapi setelah persepsi mengenai serangan konvensional secara besar-besaran dari lawan memudar, kebutuhan kekuatan konvensional menjadi berkurang, apalagi kekuatan itu dihubungkan dengan senjata-senjata nuklir taktis untuk menghadapi serangan konvensional lawan. Dalam konflik terbatas antara RRC dan Uni Soviet pada akhir dasawarsa 1960-an, secara relatif kekuatan konvensional yang terlibat terbatas sesuai dengan skala konflik yang terjadi.

Dengan menganggap diri sebagai kekuatan defensif, secara kuantitatif formula yang banyak diterima oleh kalangan NATO adalah dua berbanding tiga. Artinya, untuk setiap serangan yang dilakukan oleh tiga divisi kekuatan konvensional lawan, pihak yang bertahan membutuhkan dua divisi untuk mampu menghadapinya secara efektif. Namun dalam suatu peperangan, jumlah besar kecilnya pasukan belaka bukanlah faktor yang paling menentukan sebab efektivitas kekuatan konvensional tersebut juga tergantung pada segi kualitasnya. Dari segi kualitas ini misalnya dapat disebut pengorganisasian kekuatan, ketangguhan dan kekompakan dalam divisi, moral pasukan, mobilitas dan kecepatan bergerak, standardisasi persenjataan, daya tembak, dan kecakapan serta imajinasi dari setiap satuan pasukan dalam menghadapi suatu pertempuran dan dalam mempergunakan perangkat militernya. Akan tetapi soalnya masih dapat diperumit lagi oleh kenyataan bahwa besarnya kekuatan satu divisi dari sesuatu negara berbeda dengan negara lainnya baik dalam hal personal, perangkat militernya maupun kebutuhan logistik yang mendukung agar fungsi divisi itu dapat optimal.

Dalam kaitan ini, melakukan perbandingan kekuatan konvensional NATO di Eropa dan kekuatan Pakta Warsawa akan selalu melibatkan unsur-unsur seperti itu dan berada di luar cakupan telaah ini. Cukup dinyatakan kiranya bahwa dalam beberapa hal kekuatan konvensional Pakta Warsawa lebih besar daripada NATO sedangkan dalam beberapa hal lainnya kekuatan mereka seimbang; dan dalam beberapa hal lainnya lagi kekuatan NATO lebih unggul daripada Pakta Warsawa. Dari sebab itu adanya keyakinan di beberapa kalangan pemikir strategi NATO bahwa kekuatan konvensional NATO jauh berada di bawah kekuatan konvensional Pakta Warsawa perlu dilihat dengan sangat hati-hati. Selama ini belum pernah terjadi insiden konflik konvensional antara kedua kekuatan tersebut sehingga segala kesimpulan mengenai perimbangan kekuatan kedua belah pihak menjadi persoalan yang sifatnya teoretis. Dengan menggunakan inferensi (mengambil kesimpulan berdasarkan kejadian di tempat lain) konflik di Timur Tengah, di mana persenjataan darat dan udara Israel serupa dengan persenjataan NATO dan persenjataan negara-negara Arab khususnya Suriah serupa dengan persenjataan konvensional Pakta Warsawa, dan dalam banyak hal Israel unggul dalam konflik itu, dapat dika-

takan juga bahwa kekuatan konvensional NATO sekurang-kurangnya seimbang dengan, kalau tidak unggul daripada, kekuatan konvensional Pakta Warsawa.

Kini barangkali menjadi lebih jelas bahwa keunggulan kuantitatif dapat diimbangi, dan bahkan diatasi oleh keunggulan teknologi persenjataan. Pihak yang merasa secara teknologis dalam beberapa hal ketinggalan berusaha untuk mengenjarnya. Akibatnya adalah terjadi perlombaan senjata konvensional, yang tentu saja merupakan perlombaan mahal. Modernisasi kekuatan konvensional dari kedua belah pihak yang saling berhadapan di mandala Eropa itu adalah salah satu cermin dari adanya perlombaan senjata konvensional tersebut. Bahkan dengan modernisasi kekuatan konvensional yang terus diupayakan itu kini justru membuka suatu teori tentang kemungkinan konflik strategis, yang dalam strategi nuklir ini selalu berkonotasi konflik nuklir, dapat dilaksanakan dengan mempergunakan persenjataan konvensional. Untuk mengurangi tingkat perlombaan itu dan lebih memberikan jaminan hubungan keamanan mereka, dua kekuatan itu kemudian bersepakat melakukan perundingan-perundingan untuk membatasi kekuatan konvensional yang ditempatkan di mandala Eropa, dikenal dengan sebutan *Mutual Balanced Force Reduction* (Pengurangan Kekuatan secara Timbal-Balik dan Berimbang).

Dari segi doktrin dan taktik mempergunakan kekuatan konvensional, dalam konflik yang melibatkan dua kekuatan bersenjata nuklir, tampaknya suatu pertahanan yang semata-mata konvensional tidak dapat dilakukan. Dari sebab itu, pertama-tama yang perlu diingat ialah bahwa konflik konvensional, seperti dikemukakan sebelumnya, membawa serta efek eskalasi ke penggunaan senjata nuklir. Dalam pemikiran NATO kaitan itu terwujud dalam penempatan senjata-senjata nuklir taktis dan jarak sedang (*intermediate nuclear forces, INF*) AS di Eropa Barat dan oleh kekuatan nuklir independen Inggris dan Prancis. Dalam strategi Soviet, pemikiran itu secara implisit ditunjukkan oleh adanya ancaman militer terhadap RRC jika yang disebutkan belakangan ini terus melakukan ancaman-ancaman konvensional di perbatasan mereka bersama pada akhir dasawarsa 1960-an seperti telah dikemukakan sebelumnya. Kekuatan INF Amerika yang sekarang ditempatkan di Eropa itu misalnya adalah jenis rudal Pershing-II dan rudal jelajah (*Cruise missiles*), selain AS juga menempatkan kekuatan daratnya, sebagai lambang keterikatan AS dalam pertahanan Eropa. Uni Soviet menempatkan SS-20 baik di mandala Eropa, untuk menghadapi NATO, maupun di wilayah Asia-nya, antara lain untuk menghadapi RRC.

Perdebatan mengenai efektivitas pertahanan dan penangkalan konvensional juga dihadapkan pada masalah bagaimana jika lawan yang mempunyai

kekuatan konvensional yang lebih besar melakukan pendudukan wilayah melalui perang kilat (*blitzkrieg*) sebagai cara untuk mencapainya? Bidang ini sebenarnya telah menyentuh bidang doktrin taktik di medan perang yang sangat rumit karena menyangkut berbagai segi mengenai cara dan sarana untuk menghentikan laju lawan. Perdebatan kini terpusat pada dua pendekatan, yang masing-masing mempunyai keunggulan dan kelemahannya sendiri-sendiri. Pendekatan pertama menyatakan bahwa untuk menghadapi lawan secara memadai perlu memperkuat pertahanan terluar sehingga lawan dihalau sejauh mungkin untuk dapat lebih memasuki wilayah yang dipertahankan. Pendekatan ini disebut sebagai konfrontasi medan langsung (*direct engagement* atau *war of attrition*) dengan menghancurkan kekuatan lawan di medan terdepan. Pendekatan kedua menganjurkan agar dalam menghadapi lawan yang melaju itu sedapat mungkin dihindari terjadinya konfrontasi langsung dan menitikberatkan pada olah gerak cepat (*maneuver*) di medan perang sehingga lawan terkejut dan kemauan serta kemampuan militernya untuk melanjutkan *blitzkrieg* hancur, dan karena itu serangan balasan untuk mematahkannya lebih mudah dicapai. Gagasan ini disebut sebagai strategi *maneuver*. Tentang seluk-beluk dari dua pendekatan tersebut dan mana yang lebih efektif di antara keduanya tidak dibahas di sini karena telah menjadi bagian dari bidang yang sangat spesifik dalam pengerahan kekuatan untuk menghadapi lawan.

Itulah beberapa persoalan penting yang perlu diperhatikan dalam membi-carakan tingkat kekuatan konvensional yang dianggap memadai untuk memperkuat deterrent dan pertahanan. Meskipun sebenarnya masih terdapat sejumlah faktor lainnya yang berpengaruh terhadap hal itu, seperti letak dan kedudukan geografis wilayah yang dipertahankan, padat-jarangnya penduduk di sekitar wilayah yang mungkin akan menjadi pusat konflik, tersedianya bala bantuan dan milisi, dan pengorganisasian kekuatan konvensional ke dalam fungsi-fungsi khas untuk memenuhi misi yang diemban, apa yang telah dikemukakan di atas telah menunjukkan betapa kompleksnya permasalahan mengenai apa yang dianggap sebagai kekuatan konvensional yang memadai dalam strategi nuklir. Kendati demikian, memperkuat kekuatan konvensional hingga tingkat tertentu dianggap akan memperkuat deterrent nuklir guna menghindari terjadinya suatu perang nuklir secara total sebab lawan juga mengerti bahwa untuk mencapai tujuan politik yang terbatas sekalipun makin besar dan kuat kekuatan konvensional yang dibutuhkannya, dan makin besar pula risikonya.

IV

Jika peningkatan kekuatan konvensional baik secara kuantitatif maupun kualitatif oleh negara-negara nuklir dipandang sebagai bagian dari usahanya

untuk memperteguh postur kekuatan penangkal dan pertahanan, usaha itu tidak semata-mata berakibat pada negara-negara nuklir sendiri. Telah menjadi rahasia umum bahwa usaha itu juga mempunyai efek terhadap negara-negara lain yang tidak bersenjata nuklir. Bentuk dari efek tersebut yang paling nyata adalah terus meningkatnya transfer senjata-senjata konvensional mutakhir dari negara-negara nuklir ke negara-negara non-nuklir, terutama ke negara-negara Dunia Ketiga yang sering terlibat dalam berbagai konflik baik secara intern maupun dalam tingkatan regional.

Transfer persenjataan konvensional modern dari negara-negara nuklir terjadi hampir ke seluruh penjuru dunia. Sebagai aktor dalam hubungan internasional, khususnya dalam tingkat politik internasional kawasan, banyak negara di berbagai kawasan dunia yang mengandalkan pada pengadaan persenjataan modern sebagai salah satu unsur untuk memenuhi kebutuhan politik dan keamanannya. Sementara kebutuhan itu selalu disesuaikan dengan tingkat perkembangan teknologi militer dunia, sebagian besar dari mereka sendiri tidak memiliki kemampuan untuk memproduksi sendiri. Karena itu mendatangkan perangkat militer dari luar merupakan salah satu alternatif yang paling umum ditempuh oleh banyak negara. Dan sebagian terbesar dari perangkat militer modern itu hanya diproduksi dan dijual oleh negara-negara nuklir. Terdapat negara-negara Dunia Ketiga yang sepenuhnya menggantungkan diri pada pengadaan senjatanya dari negara (nuklir) tertentu saja, atau dari blok militer dan pertahanan tertentu, apakah itu blok Barat atau blok Timur, seperti dalam kasus Muangthai, Singapura, Filipina, Korea Selatan, Saudi Arabia, Vietnam, dan berbagai negara di Amerika Latin. Di lain pihak, terdapat sejumlah negara lainnya yang memenuhi kebutuhan persenjataan konvensional itu dari sumber-sumber yang ada seluas mungkin, seperti dalam kasus India, Pakistan, Iran, Irak, Libia, Mesir, Nigeria dan Peru.

Terdapat beberapa akibat karena transfer persenjataan modern ke berbagai kawasan dunia itu. *Pertama*, konflik intra-regional boleh jadi meningkat oleh karena makin banyak negara yang merasa "kuat" untuk menghadapi negara tetangganya yang karena alasan-alasan historis, kultural, dan politik-strategis dianggap sebagai saingan atau ancaman. Konflik Israel-Dunia Arab, Iran-Irak, India-Pakistan, Vietnam-Mungthai, dan Korea Selatan-Korea Utara ditopang oleh pengadaan senjata dari negara-negara maju. Karena persenjataan modern makin mahal harganya, konflik intra-regional yang terjadi berarti makin mahal biayanya. Dalam konflik di Lembah Bekaa antara Israel dan Suriah misalnya, dalam waktu singkat Suriah kehilangan lebih dari 80 pesawat tempurnya dari jenis Mig-21 dan Mig-23 serta sejumlah tank T-72. Perang Iran-Irak merupakan contoh lain dari makin mahalnya perang modern sekarang karena selain sasaran-sasaran militer yang dihancurkan juga sasaran-sasaran non-militer, seperti kilang minyak dan tanker.

Kedua, perlombaan senjata pada tingkat regional, apakah karena alasan keamanan nasional atau karena alasan lain seperti prestise, merupakan akibat dari transfer senjata juga. India, Pakistan, Korea Selatan, Korea Utara, Israel, negara-negara ASEAN, Suriah, Iran, Irak, Saudi Arabia, Kuwait, Libia, Mesir, Nikaragua, El Salvador, untuk menyebut beberapa saja, dengan tingkat alasan berbeda-beda terlibat dalam usaha untuk selalu mendapatkan jenis persenjataan yang lebih baru. Salah satu contoh yang menarik untuk diikuti dalam kaitan ini misalnya kasus pembelian pesawat tempur F-16 oleh beberapa negara anggota ASEAN. Setelah Muangthai mendapatkan persetujuan untuk membeli pesawat itu dari Amerika Serikat, Singapura dan Indonesia juga mengikuti jejak itu. Jika di antara negara-negara ASEAN terjadi hal demikian itu, diberitakan bahwa Vietnam juga mulai mendapatkan pesawat tempur Mig-23 dari Uni Soviet. Salah satu bahaya dari perlombaan senjata yang bisa terjadi adalah efeknya yang dapat meningkatkan kecurigaan terhadap maksud-maksud negara tetangga tertentu yang dapat berakibat terjadinya konflik militer meskipun hal ini mungkin yang ingin dihindari dengan usaha memperkuat diri.

Ketiga, karena harga perangkat militer modern dan pemeliharaannya menjadi makin mahal, konsekuensi lainnya dari transfer senjata adalah makin besarnya alokasi dana yang digunakan untuk membiayai kebutuhan militer dan pertahanan. Untuk beberapa negara Dunia Ketiga barangkali penggunaan sejumlah tertentu dari anggarannya untuk kebutuhan militer dan pertahanan bukan menjadi beban yang sangat berat sehingga tidak terlalu mengganggu dana untuk keperluan sosial-ekonominya. Tetapi untuk banyak negara di Dunia Ketiga yang tidak memiliki cukup sumber daya di dalam negeri sendiri bahkan untuk pembangunan sosial-ekonominya, alokasi dana untuk keperluan militer dan pertahanan berarti menambah beban ekonominya (J. Kusnanto Anggoro dalam terbitan ini lebih memerinci seluk-beluk transfer senjata dari negara-negara maju, khususnya dari negara-negara nuklir, ke negara-negara Dunia Ketiga).

Akhirnya, transfer senjata dari negara nuklir ke negara bukan nuklir hingga taraf tertentu dapat diartikan bahwa kemampuan negara-negara non-nuklir untuk menghadapi negara nuklir menjadi meningkat. Sebabnya adalah karena banyak negara sedang berkembang percaya bahwa negara-negara nuklir tidak akan dengan mudah mempergunakan persenjataan nuklirnya dalam menghadapi konflik dengan negara bukan nuklir. Oleh karena itu banyak negara tak bersenjata nuklir secara tegar menghadapi negara nuklir dengan mempergunakan kekuatan konvensional. Yang paling menonjol dalam bidang ini adalah usaha Argentina untuk mendapatkan kedaulatan atas Kepulauan Malvinas (Falkslands) dengan menggunakan kekuatan konvensional, meskipun akhirnya tidak berhasil, dalam dasawarsa 1980-an ini. Insiden yang

terjadi antara Amerika Serikat dan Libia di Teluk Sidra tahun 1986 ini juga menunjukkan adanya "keberanian" suatu negara tidak bersenjata nuklir menghadapi negara nuklir, bahkan negara adikuasa. Penelusuran atas peristiwa-peristiwa pada masa lalu juga dapat menambah rangkaian negara-negara tidak bersenjata nuklir yang secara langsung maupun tidak langsung terlibat penggunaan senjata konvensional melawan negara nuklir. Di Asia Tenggara kasus yang paling baru adalah konflik antara Vietnam dan RRC di daerah perbatasan mereka.

Tampaklah di sini hasil sampingan dari usaha modernisasi kekuatan konvensional negara nuklir terhadap dunia internasional secara luas. Pada tingkat hubungan antarnegara nuklir, anggapan kuat yang mendasari ditingkatkannya kekuatan konvensional adalah untuk memperkuat deterrent agar lawan tidak secara gegabah mempergunakan kekuatan konvensionalnya untuk mencapai tujuan-tujuan politiknya, sekalipun itu yang sifatnya terbatas. Jika deterrent konvensional ini pun masih gagal, adanya kekuatan konvensional yang memadai dianggap akan mampu sekurang-kurangnya memberi waktu untuk tidak segera dipergunakannya senjata nuklir dalam menghadapi ancaman, dan memungkinkan kedua belah pihak berkomunikasi mengenai situasi yang terjadi di bawah ancaman eskalasi, sehingga konflik dapat di cegah menjadi konflik nuklir. Ditilik dari segi ini tampaknya secara global modernisasi dan peningkatan kekuatan konvensional memberikan sumbangan bagi hubungan keamanan yang lebih stabil di antara negara-negara nuklir dan karena itu mengurangi terjadinya bencana perang dalam tingkat global.

Tetapi dalam kenyataannya peningkatan kekuatan konvensional itu juga berarti peningkatan kekuatan militer negara-negara non-nuklir. Ironi terjadi di sini oleh karena peningkatan kekuatan militer negara-negara non-nuklir di berbagai kawasan tidak dengan sendirinya membantu memantapkan hubungan-hubungan keamanan baik dalam tingkat kawasan sendiri maupun dalam hubungan antara negara kawasan dan negara bersenjata nuklir. Persoalannya dapat menjadi makin rumit jika unsur teknologi dalam persenjataan konvensional memungkinkan terjadinya konflik strategis tanpa harus melibatkan persenjataan nuklir karena gabungan antara jarak jangkauan yang makin besar, ketepatan senjata mencapai sasaran yang semakin baik, dan daya ledak dan daya hancur persenjataan konvensional juga selalu ditingkatkan. Dari sebab itu, usaha-usaha untuk menjadikan dunia yang lebih aman dan stabil tidak dapat dilakukan hanya semata-mata melalui pendekatan kekuatan militer baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Dengan perkataan lain, bidang-bidang sosial, politik dan ekonomi menjadi bagian yang sangat penting untuk dimasukkan sebagai komponen utama dalam usaha-usaha pemeliharaan keamanan dalam hubungan antarnegara.

REFERENSI

- Betts, Richard K., "Conventional Strategy: New Critics, Old Choices," *International Security* (Spring 1983), hal. 140-162.
- Bracken, Paul, "The NATO Defense Problem," *Orbis* (Spring 1983), hal. 83-106.
- Builder, Carl H., *Strategic Conflict Without Nuclear Weapons*, Rand/R-2980-FF (Santa Monica, California: The Rand Corporation, April 1983).
- Bundy, McGeorge, George F. Kennan, Robert S. McNamara, and Gerard Smith, "Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance," *Foreign Affairs* (Spring 1982), hal., 753-68.
- Canby, Steven, *The Alliance and Europe, Part IV: Military Doctrine and Technology*, Adelphi Papers No. 109 (London: The International Institute for Strategic Studies, 1974/1975).
- Carus, W. Seth, "The Bekaa Valley Campaign," *The Washington Quarterly* (Autum, 1982), hal. 34-41.
- de Rose, Francois, "Inflexible Response," *Foreign Affairs* (Fall 1982), hal. 136-150.
- Enthoven, Alain C., "U.S. Forces in Europe: How Many? Doing What?," *Foreign Affairs* (April 1975), hal. 513-32.
- ESECS (The European Security Study) II, *Strengthening Conventional Deterrence in Europe: A Program for 1980s* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1985).
- Facer, Roger L.L., *Conventional Forces and the NATO Strategy of Flexible Response*, Rand/R-3209-FF (Santa Monica, California: The Rand Corporation, January 1985).
- Freedman, Lawrence, *The Evolution of Nuclear Strategy* (London: The International Institute for Strategic Studies, 1981).
- Hunt, Kenneth, *The Alliance and Europe, Part II: Defence with Fewer Men*, Adelphi Papers No. 98 (London: The International Institute for Strategic Studies, 1973).
- Keegan, John, "Nuclear Shadows on Conventional Conflicts," *Parameters*, Journal of the U.S. Army War College (Summer 1985), hal., 12-18.
- Mearsheimer, John J., "Maneuver, Mobile Defense, and the NATO Central Front," *International Security* (Winter 1981/1982), hal. 104-22.
- Quester, George H., "Substituting Conventional for Nuclear Weapons: Some Problems and Some Possibilities," dalam *Nuclear Deterrence: Ethics and Strategy*, ed. by Russell Hardin, John J. Mearsheimer, Gerald Dworkin and Robert E. Goodin (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1985), hal. 245-266.
- Schwartz, David N., *NATO's Nuclear Dilemmas* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1983).

ANALISA

1978 — 1986

Nomor-nomor tahun 1978 s/d 1983 @ Rp 500,00

- 1/1978: PERSPEKTIF 1979 *(habis)*
- 2/1978: VIETNAM-KAMBOJA, SELAT MALAKA DAN MASALAH RASIAL *(habis)*
- 3/1978: PANCASILA ARTI DAN PENERAPANNYA *(habis)*
- 4/1978: DINAMIKA HUBUNGAN INTERNASIONAL *(habis)*
- 5/1978: KEBUDAYAAN DAN PENDIDIKAN
- 6/1978: STRATEGI GLOBAL DAN ASIA TENGGARA
- 7/1978: BEBERAPA SEGI PEMBANGUNAN NASIONAL
- 9/1978: BERBAGAI MASALAH DALAM NEGERI
- 9/1979: NEGARA-NEGARA ASEAN
- 10/1978: SUMPAH PEMUDA DAN PERSATUAN INDONESIA
- 11/1979: PERSAINGAN TIMUR-BARAT
- 12/1978: PEMBINAAN GENERASI MUDA *(habis)*
- 1/1979: PEREBUTAN PENGARUH GLOBAL
- 2/1979: BEBERAPA MASALAH PEMBANGUNAN *(habis)*
- 3/1979: TIMUR TENGAH DALAM SUDUTAN
- 4/1979: PERATAAN PENDAPATAN
- 5/1979: FOKUS ATAS AFRIKA
- 6/1979: PERJUANGAN DUNIA BARU
- 7/1979: PERANG MELAWAN KEMISKINAN *(habis)*
- 9/1979: ASIA TENGGARA BERGOLAK
- 9/1979: STRATEGI PEMBANGUNAN DITINJAU KEMBALI
- 10/1979: MENANJAKNYA DAN PROSPEK KAWASAN PASIFIK
- 11/1979: MENUJU PEMBAHARUAN PENDIDIKAN NASIONAL
- 12/1979: AKTUALITAS INTERNASIONAL
- 1/1980: BERBAGAI MASALAH EKONOMI INTERNASIONAL...
- 2/1980: PEDESAAN FOKUS PEMBANGUNAN *(habis)*
- 3/1980: KAWASAN TELUK ARAB-PARSI DALAM PEREBUTAN *(habis)*
- 4/1980: MENGAMANKAN SUPLAH ENERGI
- 5/1980: KAWASAN SAMUDRA HINDIA FOKUS KETEGANGAN
- 9/1980: BERBAGAI MASALAH DALAM NEGERI
- 7/1980: JEPANG DALAM DUNIA YANG BERUBAH
- 9/1980: PERJUANGAN Keadilan Sosial
- 9/1980: ASIA TENGGARA DALAM SOROTAN
- 10/1980: PENDIDIKAN DAN MASYARAKAT
- 11/1980: PERKEMBANGAN DI AFRIKA
- 12/1980: WANITA, HAKIKAT DAN PANGGILANNYA
- 1/1981: BERBAGAI MASALAH NASIONAL *(habis)*
- 2/1981: AKTUALITAS INTERNASIONAL
- 3/1981: PEMBANGUNAN PEDESAAN *(habis)*
- 4/1981: RRC, CALON RAKSASA DUNIA *(habis)*
- 5/1981: ORIENTASI PEMBANGUNAN NASIONAL *(habis)*
- 6/1981: TIMUR TENGAH PUSARAN STRATEGIS
- 7/1981: SEGI-SEGI PEMBANGUNAN EKONOMI
- 9/1981: PERKEMBANGAN DI ASIA TENGGARA *(habis)*
- 9/1981: MENUJU MASYARAKAT ADIL DAN MAKMUR
- 10/1981: ASIA-PASIFIK DASAWARSA 1980-AN
- 11/1981: PENDIDIKAN DAN KOMUNIKASI
- 12/1981: PERTARUNGAN TIMUR-BARAT
- 1/1982: PERSPEKTIF EKONOMI *(habis)*
- 2/1982: FOKUS ASIA TENGGARA *(habis)*
- 3/1982: DEMOKRASI SDA
- 4/1982: AKTUALITAS INTERNASIONAL
- 5/1982: INDUSTRIALISASI DAN PEMBANGUNAN NASIONAL *(habis)*
- 6/1982: HUBUNGAN UTARA-SELATAN *(habis)*
- 7/1982: PEMERATAAN KESEJAHTERAAN
- 8/1982: PERSPEKTIF ASIA-PASIFIK
- 9/1982: MASALAH-MASALAH PEMBANGUNAN *(habis)*

10/1982: PEREBUTAN PENGARUH GLOBAL *(habis)*

- 11/1982: GARIS-GARIS BESAR PEMBANGUNAN PEDESAAN
- 12/1982: FOKUS KAWASAN SAMUDRA HINDIA
- 1/1983: SDSIALISASI
- 2/1983: AKTUALITAS INTERNASIONAL
- 3/1983: PEMBANGUNAN POLITIK
- 4/1983: DINAMIKA ASIA-PASIFIK
- 5/1983: BUNGA RAMPAI PEMBANGUNAN
- 9/1983: PERKEMBANGAN DI ASIA SELATAN DAN BARAT
- 7/1983: MENGGALAKKAN PARTISIPASI EKONOMI
- 9/1983: ASIA TENGGARA DAN DUNIA *(habis)*
- 9/1983: DINAMIKA INTERNASIONAL
- 10/1983: KEMANUSIAAN YANG ADIL DAN BERADAB
- 11/1983: MENUJU STRATEGI ENERGI
- 12/1983: UNI SOVIET DAN RRC

Nomor-nomor Tahun 1984 dan seterusnya @ Rp 750,00

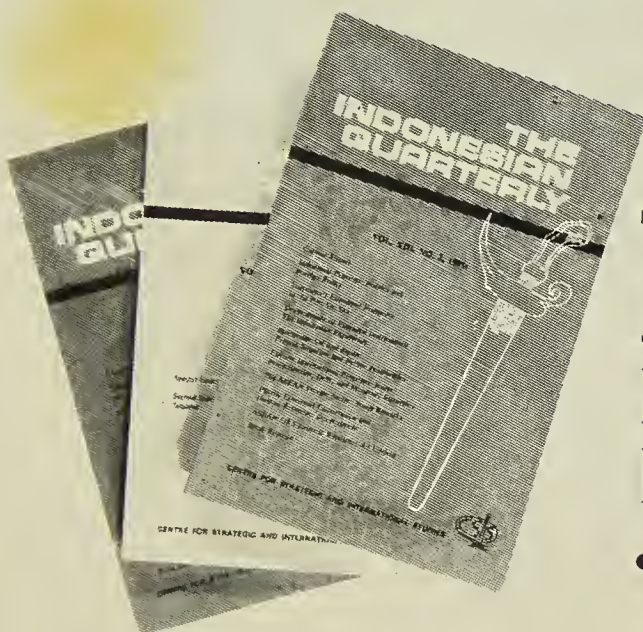
- 1/1984: MELAKSANAKAN PANCASILA
- 2/1984: KERJASAMA EKONOMI PASIFIK
- 3/1984: PERSPEKTIF PELITA IV
- 4/1984: MASALAH KAMPUCHEA DAN INDONESIA-VIETNAM *(habis)*
- 5/1984: PENDIDIKAN DAN BEBERAPA TANTANGANNYA
- 9/1984: JEPANG DALAM MASA TRANSISI
- 7/1984: DAMPAK HUBUNGAN TIMUR-BARAT DI BEBERAPA KAWASAN
- 9/1984: MEMBANGUN DEMOKRASI
- 9/1984: PEMBAURAN DAN TANTANGANNYA
- 10/1984: MEMBANGUN PEDESAAN
- 11/1984: NASIONALISME DAN PEMBENTUKAN BANGSA
- 12/1984: INDONESIA MEMPERLUAS CAKRAWALA
- 1/1985: MASALAH EKONOMI YANG RUMIT & PEMECAHANNYA
- 2/1985: PERKEMBANGAN DEMOKRASI & POLITIK INDONESIA
- 3/1985: MENGGALAKKAN KEGIATAN EKONOMI
- 4/1985: ASIA-AFRIKA DAN PERKEMBANGAN KAWASAN
- 5/1985: PENDIDIKAN DAN KEHIDUPAN MASYARAKAT
- 9/1985: PENGALAKAN EKSPOR DAN MUNCULNYA KELAS MENENGAH
- 7/1985: MASALAH PEMBANGUNAN DAN KEPENDUDUKAN
- 9/1985: EMPAT PULUH TAHUN INDONESIA MERDEKA: POLITIK LUAR NEGERI
- 9/1985: EMPAT PULUH TAHUN INDONESIA MERDEKA: IDEOLOGI, POLITIK DAN EKONOMI
- 10/1985: KELUAR DARI KEMELUT EKONOMI
- 11/1985: MEMPERKOKOH PERSATUAN DAN KESATUAN
- 12/1985: MEMAHAMI PERMASALAHAN ENERGI
- 1/1986: PETA POLITIK 1980
- 2/1986: MASALAH STRATEGI NUKLIR
- 3/1986: SWASTANISASI DAN EFISIENSI NASIONAL
- 4/1986: INDIA-INDONESIA DAN PERKEMBANGAN KAWASAN
- 5/1986: PENDIDIKAN DAN KEBANGKITAN NASIONAL
- 6/1986: PERKAITAN STRATEGI NUKLIR

JILIDAN:

ANALISA 1979 Rp 9.000,00	ANALISA 1982 Rp 9.000,00
ANALISA 1980 Rp 9.000,00	ANALISA 1983 Rp 9.000,00
ANALISA 1981 Rp 9.000,00	ANALISA 1984 Rp 11.000,00
	ANALISA 1985 Rp 11.000,00

Pesanan per pos tambah ongkos kirim ± 15% (minimal Rp 200,00)

The Indonesian Quarterly



The Outstanding Journal on Indonesian Problems

- The journal for scholars, diplomats, and journalists on Indonesian problems and related issues
- Keep you up-to-date
- Mostly by Indonesian writers
- Published since 1972 in January, April, July and October.

CSIS also publishes an Indonesian Journal ANALISA and books on socio-economic and international affairs:

- **Trends in Marketing,**
J. PANGLAYKIM.
- **Law in Indonesia,** *SOEBEKTI*
- **Golkar: Functional-Group Politics in Indonesia**
Julian M. BOILEAU
- **Pacific Economic Cooperation: The Next Phase,**
Hadi SOESASTRO and HAN Sung-joo (Eds.)



Centre for Strategic and International Studies
Jalan Tanah Abang 111/27, Jakarta 10160.
Phone : 356532-35. Telex : 45164 CSIS 1A.